

Deutsch-französischer Zukunftsdialog 2013

Schengen in der Krise:

Bedrohen die Migranten oder die Schengenstaaten selbst das Prinzip der Freizügigkeit?

von Hanina Ben Bernou und Leo Klimm

Schengen und der Arabische Frühling: Raum des Misstrauens

Im Schatten der Eurokrise schwelt seit mehreren Jahren eine weitere europäische Krise. Zwar betrifft sie ein anderes Politikfeld, doch enthüllt diese Krise ähnliche Mechanismen gegenseitigen Misstrauens, das die Grundkonstruktion Europas bedroht: die Krise des Schengen-Systems. Als eine Bedingung der Freizügigkeit innerhalb der teilnehmenden Staaten umfasst das Schengen-Abkommen eine gemeinsame Kontrolle der europäischen Außengrenzen. In den vergangenen Jahren jedoch haben die Entwicklungen in Europas direkter Nachbarschaft störend in dieses System eingegriffen: die „Arabischen Revolutionen“.

Wie der Euro den „Stresstests“ der Investoren kaum standhalten konnte, haben die Umbrüche in mehreren Staaten Nordafrikas seit dem Jahr 2011 einen Flüchtlingsstrom ausgelöst, der unter den Europäern Zweifel aufkommen ließ, wie wirksam die Kontrollen der europäischen Außengrenzen sind. Die Europäische Kommission musste gar daran erinnern, dass „der Schengen-Raum darauf gründet, dass die Mitgliedstaaten gegenseitig auf ihre Fähigkeit zur Umsetzung der Maßnahmen vertrauen“⁴¹ – ein Prinzip, das ins Wanken geriet, als es sich beweisen musste.

Als zu Beginn der „Arabischen Revolutionen“ eine große Zahl von Flüchtlingen – allein auf den italienischen Inseln Sizilien und Lampedusa sollen es 60.000 Personen gewesen sein – Südeuropa erreichten, betrachteten die anderen Schengen-Staaten dies nicht als ihr Problem. Die italienische Regierung in Rom vergab daraufhin Aufenthaltsgenehmigungen für den Schengenraum an die vornehmlich tunesischen Flüchtlinge, mit denen diese unter anderem nach Frankreich weiterreisen konnten. Frankreich verstärkte in der Folge massiv die Kontrollen an der französisch-italienischen Grenze, um die Einreise der Tunesier zu verhindern. Die Reaktionen beider Länder führten nicht nur zu bilateralen Spannungen zwischen Rom und Paris, sondern waren auch juristisch fragwürdig.⁴²

Zwei Fragen drängen sich angesichts dieser Entwicklung auf: Sind die Europäer – allen voran Deutschland und Frankreich – in der Lage, gemeinsame Instrumente zu entwickeln, um künftigen Flüchtlingsströmen an den südlichen europäischen Außengrenzen zu begegnen? Und wird dies gelingen, ohne dabei die Grundprinzipien und den Kern des Schengenabkommens, Vertrauen und Freizügigkeit, nachhaltig zu beschädigen?

1985–2013: Von der Freizügigkeit zum Rückzug ins Nationale

Die Idee des freien Personenverkehrs geht auf eine deutsch-französische Initiativeⁱⁱⁱ zurück, die den Anstoß gab, die Grenzkontrollen zwischen derzeit 26 europäischen Staaten schrittweise aufzuheben. Schengen wurde damit zum Synonym für ein Europa ohne Grenzen.

Eine der zentralen Voraussetzungen der Freizügigkeit ist, bei der Kontrolle der Außengrenzen gemeinsame Standards einzuhalten. Diese Standards werden durch die Strafverfolgungsorgane des Schengenraums sichergestellt, darunter die Grenzschutzagentur „Frontex“, die europäische Polizeibehörde „Europol“ und das Schengen-Informationssystem SIS, eine gemeinsame Datenbank der Schengen-Staaten zur Verfolgung von Personen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis. Ergänzt wird dieser Sicherheitsapparat durch das „Dubliner Übereinkommen“, demzufolge Asylbewerber ihren Asylantrag in dem europäischen Staat stellen müssen, den sie zuerst betreten haben. Diese Regelung hat zur Folge, dass die Südstaaten des Schengenraums bei der Betreuung der Flüchtlinge auf sich allein gestellt sind. Deutschland und Frankreich hingegen stehen wegen ihrer geografischen Lage inmitten von Schengenmitgliedstaaten kaum je vor der Aufgabe, plötzlich Flüchtlingen in großer Zahl aufnehmen zu müssen.

Die Entwicklungen in Folge der „Arabischen Revolutionen“ haben die Schwächen des Schengen-Systems offenbart. Nach ihrem Disput über die jeweiligen Verantwortlichkeiten haben sich Frankreich und Italien gemeinsam für eine Reform des Schengen-Systems eingesetzt. Zwei Jahre später, im Jahr 2013, wurde die Reform verabschiedet. Bei ihrer Ausarbeitung hat einmal mehr die Allianz der beiden größten europäischen Länder, Deutschland und Frankreich, eine entscheidende Rolle gespielt. Dem Druck beider Länder ist zuzuschreiben, dass ein Großteil der Hoheitsrechte der Staaten über ihre Grenzen wieder hergestellt wurde.^{iv} Deutschland und Frankreich sind die wichtigsten Zielländer für Migranten in der Europäischen Union und registrieren auf ihrem Staatsgebiet die höchste Zahl irregulärer Immigranten.^v Im April 2012 – mitten im französischen Präsidentschaftswahlkampf – zielte eine gemeinsame deutsch-französische Initiative gar darauf ab, das Recht zur Grenzschließung vollständig vom Fall einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung abzukoppeln. In dieser Perspektive könnten auch die Flüchtlinge eine Bedrohung für die Sicherheit der europäischen Bürger darstellen.

Die letztendlich verabschiedete Reform blieb zwar hinter den Forderungen Deutschlands und Frankreichs zurück, weitete aber dennoch die Rechte der Staaten deutlich aus. Künftig genügt die Einschätzung einer Regierung, dass „das Funktionieren des Schengen-Systems gefährdet sei“, um das Recht auf freien Personenverkehr für bis zu zwei Jahre auszusetzen. Diese Klausel könnte künftig genutzt werden, wenn sich ein Szenario wie im Jahr 2011 abzeichnet.^{vi}

Auftrag nicht erfüllt: eine enttäuschende Reform, die dem europäischen Geist widerspricht

Diese Schengenreform im Geiste einer Renationalisierung verdient Kritik. Denn sie verfehlt nicht nur das Ziel, die südeuropäischen Staaten im Umgang mit künftigen Flüchtlingswellen im Mittelmeerraum zu unterstützen. Sie schränkt außerdem die Freizügigkeit ein, statt dieses Grundprinzip des Schengenabkommens zu schützen.

Nichts gibt Anlass zu der Annahme, dass die europäischen Staaten einer künftigen Flüchtlingswelle besser Herr würden als im Jahr 2011. So wurden keine neuen Instrumente verabschiedet, um einen betroffenen Schengenstaat künftig besser zu unterstützen. Und Flüchtlinge, die unter schwierigsten Bedingungen das Mittelmeer überquert haben, werden sich auch künftig kaum von einer Landgrenze zwischen Frankreich und Italien aufhalten lassen.

Die Schengenreform zeugt daher in erster Linie von einer Entsolidarisierung gegenüber den Mitgliedstaaten, die von der Südmigration am stärksten betroffen sind. Regelmäßig mahnt die Europäische Kommission Griechenland und kritisiert mangelnde Grenzkontrollen sowie Menschenrechtsverstöße in den griechischen Auffanglagern und Asylbewerberheimen. Zugleich sind jedoch die finanziellen Mittel, die den betroffenen Ländern durch vier europäische Fonds zuerkannt werden, bei Weitem nicht ausreichend, um die Kosten zu decken.^{vii}

Anders als bei der Euro-Krise siegt im Falle der Schengenreform also die Anti-Integrations-Logik. Diese Logik widerspricht der 50-jährigen Geschichte europäischer Integration und dem ständigen Bemühen um eine Ausweitung der europäischen Freizügigkeit. Erstmals in der Geschichte der europäischen Gemeinschaft könnte nun – unter Führung der Gründungsstaaten Deutschland und Frankreich – ein Weg eingeschlagen werden, der zu einer Einschränkung dieser Freiheit führt.^{viii}

Schengen zum Erfolg führen

Um der Südmigration besser begegnen zu können, sollte das Schengensystem mehr statt weniger Integration wagen. Hierfür wäre es nötig, die Kontrolle der europäischen Außengrenzen wirklich zu europäisieren. Deutschland und Frankreich müssen als Profiteure des Schengensystems genauso zur Einhaltung von gemeinsamen Standards an den Außengrenzen beitragen wie Italien, Griechenland und Polen.

Um die Grenzkontrollen zu harmonisieren, müssen unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt werden. Es gilt, den noch mangelhaften Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsländern zu verbessern. Mehr Kooperation bei der Ausbildung der Grenzpolizeien könnte dazu beitragen, einen gemeinsamen europäischen Grenzsicherungsdienst zu schaffen, der in der Agentur „Frontex“ derzeit erst rudimentär angelegt ist. Auf dem Weg zu seiner Realisierung könnte eine gerecht aufgeteilte Finanzierung der Kontrollen an den europäischen Außengrenzen eine erste Etappe darstellen.

Zum einen unterstützt eine Harmonisierung der Grenzregime die Bekämpfung organisierter und grenzüberschreitender Kriminalität, welche die Innenminister häufig als Rechtfertigung für ihre restriktive Haltung in Migrationsfragen anführen. Diese Formen der Kriminalität können per definitionem nicht auf nationaler Ebene verfolgt werden. Zum anderen schafft eine Europäisierung der Grenzen mehr Gerechtigkeit, die ebenso zwischen den Schengenstaaten wie gegenüber den Migranten herrschen muss, die bislang nicht in allen Ankunftsstaaten den gleichen Bedingungen unterworfen sind.

Schengen kann jedoch nicht allein durch restriktive Maßnahmen zum Erfolg geführt werden. Das System muss von einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik begleitet werden, deren Umsetzung bis heute auf sich warten lässt. Eine solche Politik muss sicherstellen, dass Migranten – und vor allem Flüchtlinge – in allen Zielländern eine weitgehend gleiche Behandlung erfahren, was zudem den Anreiz zu einer Weiterreise innerhalb Europas senken würde. Zugleich müssen neue Wege regulärer Migration geschaffen werden, um den Andrang an den Grenzen zu verringern. Hierzu ist ein umfassenderer Ansatz nötig: Wenn die EU ihre Handels-, Außen- oder Entwicklungspolitik formuliert, muss dabei der Aspekt Migration mit einbezogen werden. Zudem hängt der Erfolg eines europäischen „Raums der Freiheit“ von einem intensiven Dialog mit den europäischen Nachbarstaaten ab.

Ein Win-win-Dialog mit den Partnerländern: Marokko als Beispiel

Bislang finden die Interessen der Migranten und ihrer Herkunftsländer in der Debatte zu wenig Beachtung – obwohl dieses Element entscheidend ist, um zu verhindern, dass sich Krisen wie im Jahr 2011 wiederholen. Die Mehrzahl der Migranten ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung in Europa ist tatsächlich zunächst auf legale Weise mit einem drei Monate gültigen Schengen-Visum eingereist. Die meisten der Migranten, die nach Ablauf ihres Visums irregulär in Europa bleiben, stammen aus Afghanistan, Tunesien und Marokko.^{ix} Angesichts der Tatsache, dass die EU Marokkos wichtigster Partner in Wirtschafts- und Politikfragen ist, wäre es hilfreich, einen neuen Politikansatz gegenüber dem Königreich zu entwickeln. Im Juni 2013 hat die Europäische Union dieser Logik folgend eine „Mobilitätspartnerschaft“ mit Marokko geschlossen.

Im Fokus der Entwicklungszusammenarbeit sollte zudem das Ziel stehen, in den Herkunftsländern der Migranten Alternativen zu schaffen. Der Dialog widmet sich daher den Themen Ausbildung und Beschäftigung, Regierungsführung und Demografie – zentrale Aspekte, um Hintergründe von Migrationsbewegungen zu erklären. Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit haben die EU und Marokko kürzlich Verhandlungen über ein vertieftes Freihandelsabkommen aufgenommen. Dadurch könnte eine Win-win-Situation für beide Staaten geschaffen werden, indem ausländische Investitionen und ein Technologietransfer befördert werden. Auch die polizeiliche Zusammenarbeit mit Marokko könnte auf diesem Wege gestärkt werden.

Marokko hat, anders als die Länder des „Arabischen Frühlings“, keine deutliche politische Destabilisierung erfahren. Zugleich scheint die Politik der EU gegenüber Marokko am besten geeignet zu sein, um dem Migrationsdruck an den europäischen Außengrenzen zu begegnen. Statt einer Politik der Renationalisierung muss die EU auf die Kooperation mit strategischen Partnern setzen, um Schengen erneut zum Erfolg zu führen.

Marokko zwischen der EU und Afrika

von Hajar El Moukhi

Die Umbrüche in mehreren arabischen und/oder berberischen Ländern und Regionen Nordafrikas wurden häufig als „Arabischer Frühling“ bezeichnet und mit der Hoffnung auf Entwicklung verknüpft. Zugleich aber sah Europa in den Menschen, die ihre Heimatländer Richtung EU verließen, vor allem eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung und forderte eine Verschärfung der europäischen Migrationspolitik^x, um die Migranten in ihre instabilen Heimatländer oder anderswohin zurückschicken und weitere Flüchtlinge von einer Einreise in den Schengenraum abhalten zu können.

Dieser Logik einer Auslagerung der Grenzproblematik folgend hat die EU einen Dialog mit den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten in den Themenfelder Migration, Mobilität und Sicherheit angestoßen. Ziel ist die Unterzeichnung von Mobilitätspartnerschaften nach dem Beispiel anderer Länder, darunter Moldawien, Georgien oder Armenien. Im Juni 2013 verabschiedeten Marokko und die EU eine gemeinsame Erklärung und unterzeichneten ein entsprechendes Abkommen. Die Verhandlungen über die weitere Ausgestaltung dieses Abkommens laufen und es ist zu erwarten, dass die Einbindung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten je nach nationalem Interesse variieren wird.

Ein umfassender und ausgewogener Ansatz unter Einbeziehung der Interessen aller Beteiligten soll künftig die Gestaltung der Migrationspolitik verbessern – eine Behauptung, der insbesondere jüngere Marokkaner mit Skepsis begegnen.^{xi} Eine nähere Betrachtung der vier Kapitel des Partnerschaftsabkommen zeigt, dass insbesondere das Kapitel „Mobilität, legale Migration und Integration“, das in erster Linie die marokkanische Bevölkerung betrifft, äußerst vage formuliert ist. Präziser ist hingegen das Kapitel „Prävention und Bekämpfung illegaler Migration, Menschenhandel und Grenzmanagement“ gefasst. Das Kapitel ist auf die Zielsetzungen der EU zugeschnitten und zeugt von der zunehmenden Auslagerung der Migrationsproblematik, beispielsweise in Form von Rücknahmeabkommen. Diese beziehen alle EU-Mitgliedstaaten ein, während Mobilitätspartnerschaften lediglich mit neun EU-Ländern geschlossen wurden, darunter Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Belgien und Großbritannien. Das Kapitel „Migration und Entwicklung“ zeugt vom Bemühen um eine temporäre reguläre Migration und der Hoffnung, dass diese Politik bei der marokkanischen Auslandsgemeinde auf Zustimmung stößt. In Bezug auf die Intention potenzieller Migranten^{xii} erscheint diese Hoffnung zwar berechtigt, dennoch sind lediglich 0,6 Prozent^{xiii} der marokkanischen Bevölkerung Rückkehrer aus Gastländern und verschiedene Studien^{xiv} zeigen, dass es sich dabei nicht immer um eine endgültige Rückkehr handelt. Der Ansatz könnte außerdem das Bemühen um die Integration von Migranten, die regulär in EU-Ländern leben, beeinträchtigen. Auch das letzte Kapitel „Internationaler Schutz“ zeugt von dem Willen, das Thema Asyl auszulagern.

Marokko spielt in der Umsetzung dieser Politik eine wichtige Rolle und entwickelt sich in zunehmendem Maße zu einem Zielland sowohl für Europäer angesichts der EU-Krise – etwa die Hälfte der in Marokko lebenden Ausländer sind Europäer – als auch für afrikanische Migranten. Unter ihnen ist eine wachsende Zahl von Personen aus Subsahara-Afrika, für die Marokko ein Durchgangsland darstellt. Daher hat Marokko beschlossen, in Abstimmung mit dem Nationalen Menschenrechtsrat^{xv} (Conseil national des Droits de l'Homme) seine Migrationspolitik zu überarbeiten und dabei einen umfassenden und humanistischen Ansatz zu wählen, der mit internationalem Recht in Einklang steht und auf eine neu gefasste multilaterale Kooperation setzt.

So wurden eine eigene Ministeriumsabteilung mit Migrationsfragen betraut und verschiedene Kommissionen eingerichtet, die sich mit folgenden Aufgaben befassen: der Regularisierung von Asylsuchenden, die von der UN-Flüchtlingsorganisation UNHCR und dem Büro für Flüchtlinge und Staatenlose anerkannt wurden (etwa 850 Personen), der Regularisierung per Einzelfallentscheidung und nach präzise gefassten Kriterien, der juristischen Situation einiger Gruppen von Ausländern ohne regulären Aufenthaltsstatus, der baldigen Eröffnung von „Ausländerbüros“ sowie der Anpassung der nationalen Gesetzgebung zum Thema Aufenthalt und Rechten von Ausländern.

Die Mobilitätspartnerschaften mit den EU-Staaten hätten sich nachteilig auf die Beziehungen Marokkos zu anderen afrikanischen Staaten auswirken können. Doch Marokko hat, seine Afrikapolitik weiter gestärkt, und mutige Entscheidungen im Bereich der Migrationspolitik getroffen. Darüber hinaus hat Marokko im Oktober 2013 bei den Vereinten Nationen die Schaffung einer „Afrikanischen Allianz für Migration und Entwicklung“ angeregt, die zur Vertiefung einer „gemeinsamen afrikanischen Vision“ im Themenfeld Migration beitragen kann und auf internationalen Menschenrechtsstandards beruht.

Bislang jedoch bleibt die Frage offen, ob Marokko sich mit seiner Politik in eine Doppelbindungsfalle begeben hat oder letztendlich auf mehreren Ebenen profitieren kann.

Hanina Ben Bernou ist Programm-Managerin im Programm „Stabilitätsinstrumente/Transregionale Bedrohungen“ bei der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit der Europäischen Kommission in Brüssel. Leo Klümm ist Journalist und Korrespondent für die Zeitschrift Capital in Paris. Hajar El Moukbi ist Doktorandin im Fachbereich Wirtschaftswissenschaft und Mitglied der Forschungsgruppe Migration an der Universität Mohammed V – Rabat-Agdal. Die Texte geben ausschließlich die Meinung der Autoren wieder. Sie sind im Rahmen des Projekts »Deutsch-französischer Zukunftsdialog« entstanden, das von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), dem Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Institut français des relations internationales (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung gemeinsam organisiert wird.

ⁱ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums November 2011, 30. April 2012, S. 7.

ⁱⁱ Vgl. die Äußerungen der europäischen Kommissarin für Inneres, Cecilia Malström, zitiert durch Yves Pascouau in: Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust, EPC Policy paper, Juli 2012, S. 6.

ⁱⁱⁱ Die Gründerväter unterzeichneten im Jahr 1985 im luxemburgischen Schengen ein intergouvernementales Abkommen zwischen fünf Ländern (Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg). Seither wurde das Abkommen überarbeitet und auf 26 europäische Staaten ausgeweitet, von denen einige – wie die Schweiz und Norwegen – keine Mitglieder der Europäischen Union sind.

^{iv} Vgl. Pascouau, Yves: Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust, EPC Policy paper, Juli 2012, S. 8.

^v Vgl. ebd.

^{vi} Caceres, Javier: Reisefreiheit. Europas neue Grenzen, in: Süddeutsche Zeitung, 1. Juni 2013, S. 4.

^{vii} Aussage eines Vertreters des deutschen Innenministeriums während der Diskussionsrunde „Schengen – Festung Europa oder Raum der Freiheit?“ im Rahmen eines Seminars des Programms „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ am 12. April 2013 in München.

^{viii} Vgl. Pascouau, Yves: Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust, EPC Policy paper, Juli 2012, S. 19.

^{ix} Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums November 2011, 30. April 2012, S. 4.

^x Vgl. in diesem Zusammenhang die Einführung des europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR im Oktober 2013 (www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139099.pdf).

^{xi} Vgl. Zoubir Chattou et al: Printemps arabe et migrations internationales: Evolution des Opinions et des Politiques au Maroc, Rapport de recherche, MPC RR 2012/08, S. 19 (www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%20RR%202012-08.pdf).

^{xii} Der Studie AMERM-ETF zufolge planen 72 Prozent der Migranten, nicht länger als zehn Jahre im Ausland zu bleiben. Laut anderen Studien rechnen weniger als 30 Prozent der Erwerbstätigen mit einer kurzfristigen Rückkehr (Studie des Vereins Maroc Entrepreneur), andere mit einer Rückkehr nach der Rente (Studie der Stiftung Hassan II).

^{xiii} Einer Volkszählung aus dem Jahr 2004 zufolge leben in Marokko 166.416 Rückkehrer. Entsprechend der regelmäßigen demografischen Erhebungen kehrten zwischen 2009 und 2010 auf Grund der Krise in Europa ca. 20.000 Menschen nach Marokko zurück.

^{xiv} Vgl. z.B.: Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations (2008 und 2012); Centro di Ricerca e Documentazione Febbraio (2008); Robert Schuman Centre for Advanced Studies (2006-2007); Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Etranger (2003); Association Maroc-Entrepreneurs (2006), Haut Commissariat au Plan (2003).

^{xv} Conseil National des Droits de l'Homme: Etrangers et droits de l'Homme au Maroc: pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle, September 2013.