

**BLOG POST** 24.11.2015

# Schengen & Sicherheit: Kein Widerspruch

Dr. Nicole Koenig | Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Jacques Delors Institut – Berlin

Laura Maria Wolfstädter | Assoziierte Mitarbeiterin beim Jacques Delors Institut – Berlin



*Schengen ist tot. Der Traum vom grenzenlosen Europa ist zu Ende geträumt. Das sind die Schlüsse, die viele Beobachter aus den verheerenden Terroranschlägen in Paris am 13. November 2015 ziehen. Aber Terroristen würden auch ohne Freizügigkeit innerhalb der Union auf anderen Wegen an ihr Ziel gelangen. Dies gilt umso mehr, als dass für Terrorakte innerhalb der EU auch Unionsbürger selbst rekrutiert werden. Es geht also nicht darum, Schengen totzusagen. Vielmehr gilt es, den Schutz an den EU-Außengrenzen effektiver zu gestalten und die Möglichkeiten des Schengen-Systems im Bereich der polizeilichen, justiziellen und geheimdienstlichen Zusammenarbeit besser zu nutzen.*

---

# 1 Bestehende Optionen zum Schutz vor transnationaler Kriminalität und Terrorismus

Das Schengener Übereinkommen schafft nicht lediglich um der Freizügigkeit willen Grenzkontrollen ab, sondern bietet im Gegenzug auch einige Mechanismen, um hierdurch entstehenden Gefahren entgegenzuwirken. Hierzu zählt insbesondere das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), dessen Grundlagen schon mit einer Verordnung von 2006 geschaffen wurden. Mit Hilfe dieses Systems können die Sicherheitsbehörden der Schengen-Länder und die europäischen Behörden Eurojust und Europol Informationen austauschen, um so die Personen- und Sachfahndung zu optimieren. An den Außengrenzen der EU können so Drittstaatsangehörige und ihre Reisedokumente in einem Echtzeit-Datenabgleich kontrolliert und zurückkehrende ‚foreign fighters‘ enttarnt werden.

Begleitet wird das SIS II von Mechanismen außerhalb des Schengen-Abkommens wie etwa dem Prümmer Vertrag zum Datenaustausch in Bezug auf DNA-Analysen, Fingerabdrücke und Kfz-Daten und dem European Criminal Records Information System (ECRIS) zum Austausch der Informationen über strafrechtliche Verurteilungen zwischen den Mitgliedstaaten. Des Weiteren soll das Radicalisation Awareness Network (RAN) seit 2012 dem Austausch von Expertenwissen und politischen Empfehlungen dienen.

Es besteht außerdem die Möglichkeit, im Falle einer „schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit“ nach den Artikeln 23 ff. des Schengener Grenzkodex Grenzkontrollen vorübergehend wieder einzuführen. Dies ist grundsätzlich für 30 Tage möglich. Eine darüber hinaus andauernde Bedrohungslage kann eine Verlängerung der Grenzkontrollen um jeweils 30 Tage nach einem besonderem Verfahren ermöglichen (Art. 23 Abs. 2 und Art. 26 des Schengener Grenzkodex). Jedoch darf „Tragweite und Dauer der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen [...] nicht über das Maß hinausgehen, das unbedingt erforderlich ist, um gegen die schwerwiegende Bedrohung vorzugehen“ (Art. 23 Abs. 1 S. 2 Schengener Grenzkodex).

Das SIS II kann jedoch nur seine gewünschte Wirkung entfalten, soweit ein hoher technischer Standard gesichert ist, Daten von den Mitgliedstaaten in das System eingespeist werden und Maßnahmen stattfinden, um diese Daten auch zum Zwecke der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung zu nutzen. Die Nutzung der Daten, etwa zur Festnahme einer gesuchten Person, ist nicht spezifisch mit einer Kontrolle an den jeweiligen nationalen Grenzen verknüpft. Sie kann auch durch Kontrollen innerhalb des Landes oder durch gezielte Festnahmen mit Hilfe von Standortinformationen erfolgen. Damit müsste keine Beeinträchtigung der Freizügigkeit befürchtet werden.

---

## 2 Freizügigkeit als Errungenschaft unseres Kontinents verteidigen

Denn die Freizügigkeit ist eines der Grundprinzipien, auf denen die Unionsverträge fußen. Mobilität dient der Annäherung der Völker und ist somit ein wichtiger Baustein für das europäische Friedensprojekt. Dementsprechend wird der Freizügigkeit, gerade auch in Verbindung mit der Unionsbürgerschaft und eben nicht nur als Arbeitnehmerfreizügigkeit, in der Rechtsordnung der EU ein hoher Wert beigemessen.

In Bezug auf die Wahrnehmung der EU ist der Umstand, sich frei innerhalb der EU-Binnengrenzen bewegen zu können, neben dem Euro wohl der haptischste Vorteil, den Unionsbürger erfahren und schätzen. Der Eurobarometer-Umfrage vom Frühling 2015 zufolge sehen 57% der Europäer die Personenfreizügigkeit als wichtigste Errungenschaft der EU. Damit liegt Schengen noch über der friedensstiftenden Wirkung der EU, die 55% der Befragten für die größte Errungenschaft der EU halten.

Die Abschaffung der Binnengrenzen hat auch wesentliche wirtschaftliche Gründe. In Bezug auf den freien Personenverkehr wäre eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen ökonomisch wenig sinnvoll, da die Personenkontrolle immer mit längeren Wartezeiten, gleichzeitig mit höheren Kosten im Güterverkehr und dem Aufwand von Personalkosten verbunden ist. Der Mehrwert in Sachen Sicherheit bleibt dagegen vage.

---

## 3 Den Schengen-Raum noch näher zusammenbringen

Doch wie kann die Sicherheit europäischer Bürger bei einer „abstrakt hohen Gefährdungslage“ gewährleistet werden? Aus Frankreich hört man den Aufruf zum „Krieg gegen den Terror“. Unzweifelhaft werden die Pariser Anschläge zu einer Intensivierung des internationalen Kampfes gegen den Islamischen Staat in Syrien und im Irak führen. Dies hat auch seine Berechtigung, sofern man dabei das Kernziel – die Herbeiführung einer nachhaltigen politischen Lösung für die Konflikte in der Region – nicht aus den Augen verliert. Parallel dazu sollte die EU jedoch durch innenpolitische Maßnahmen den europäischen Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts gegen Angriffe schützen.

## A) Polizeiliche und geheimdienstliche Zusammenarbeit stärken

Eine bessere und effizientere Zusammenarbeit der nationalen polizeilichen, justiziellen und geheimdienstlichen Behörden könnte Anschläge verhindern. Dass Informationen unter allen Mitgliedstaaten – wie wohl im Fall der Absage des deutsch-holländischen Fußballspiels in Hannover am 18. November 2015 geschehen – geteilt werden, ist noch zu selten der Fall.

Mit dem EU Intelligence Centre (INTCEN) gibt es eine Plattform in Brüssel, die Zusammenarbeit und Informationsaustausch unter europäischen Geheimdiensten fördern soll. Doch die Effektivität des INTCEN hängt maßgeblich von der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten ab, Informationen zu teilen. Gerade die größeren Mitgliedsstaaten mit den besser ausgestatteten Geheimdiensten sind an dieser Stelle oft zurückhaltend und bevorzugen bilaterale Kooperationen mit ausgewählten Partnern. Dahinter stehen Vertrauensfragen und ausgeprägte Souveränitätsreflexe. Hinzu kommt die Tatsache, dass die relativ starren Prozeduren zur Sicherung des Informationsaustauschs auf europäischer Ebene oft mit Verzögerungen einhergehen.

Nach den Pariser Anschlägen hat sich der EU-Innenkommissar Dimitris Avramopoulos für die Gründung eines europäischen Geheimdiensts ausgesprochen. Doch eine neue europäische Institution würde die Kernprobleme – die Existenz paralleler nationaler Strukturen und den begrenzten und langsamen Informationsaustausch – nicht beheben. Priorität sollte daher eine verbindliche politische Abmachung unter den Mitgliedsstaaten haben, Informationen auf flexiblere Weise zu teilen und das INTCEN tatsächlich zu nutzen.

## B) Kontrolle der EU-Außengrenzen effektiver gestalten

Sofern die EU-Außengrenzen hinreichend geschützt sind, sollte auch die Freizügigkeit innerhalb der EU kein Sicherheitsrisiko darstellen. Allerdings stellte der Bericht der Europäischen Kommission zum Funktionieren des Schengen-Raums vom Mai 2015 fest, dass bei der Nutzung des SIS II noch Schwächen in Bezug auf die Eingabe von Fotografien, Fingerabdruckdaten oder Links in die Datenbank bestehen. Estland und die Schweiz hatten Anfang des Jahres SIS II immer noch nicht vollständig umgesetzt. Insgesamt ist der Abgleich mit den Schengen-Datenbanken an den EU-Außengrenzen minimal und oft inkonsistent.

Die Anzahl der EU-Bürger, die im Abgleich mit den Datenbanken kontrolliert werden, schwankt zwischen 1,5 und 17 Prozent, je nach Land und Grenzübergang. Die Kommission bemängelt zudem, dass Kontrollen von Personen aus Drittländern oft nicht gründlich genug durchgeführt werden. Der Rat der Innen- und Justizminister vom 20. November 2015 hat beschlossen, den Schengener Grenzkodex bis Ende 2015 zu überarbeiten, um systematische und obligatorische Kontrollen an den EU-Außengrenzen zu gewährleisten. Dies soll auch für EU-Bürger gelten, die bislang unter Berücksichtigung der Freizügigkeit nur unsystematisch kontrolliert wurden.

Für die systematische und umfassende Kontrolle an den EU-Außengrenzen fehlen jedoch vielerorts die Kapazitäten. Gerade angesichts der hohen Flüchtlingszahlen sind Staaten wie Griechenland schlichtweg überfordert. Um dem entgegenzuwirken, könnte man die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX zu einem europäischen Grenzschutzkorps mit eigenen Mitteln, Personal und weitreichenderen Befugnissen ausbauen. Bislang wurden solche Vorschläge vor allem von den am meisten betroffenen Staaten aufgrund von Souveränitätsbedenken zurückgewiesen. Der Grenzschutz ist traditionell eine Kernaufgabe des Nationalstaats. Allerdings könnten wachsende Sicherheitsbedenken und die Frustration der Mitgliedsstaaten, die Grenzstaaten ohnehin personell beim Grenzschutz unterstützen, Souveränitätsbedenken aufweichen.

### **C) Sicherheit UND Datenschutz bei Passagierdatenspeicherung gewährleisten**

Eine weitere Maßnahme, die zum Schutz der EU-Außengrenzen beitragen soll, ist ein europäisches Abkommen zum Austausch von Passagierdaten. Dies soll die Identifizierung und Verfolgung von Terrorverdächtigen erleichtern. Bei der außerordentlichen Tagung des Rats für Justiz und Inneres am 20. November 2015 einigte man sich auf einen Abschluss des Abkommens bis Ende 2015. Der Zeitplan erscheint ehrgeizig, zumal das Abkommen seit Jahren kontrovers diskutiert wird.

Kritiker sehen darin eine unverhältnismäßige Verletzung des Rechts auf persönlichen Datenschutz. Tatsächlich scheint der Schutz personenbezogener Daten, der auch in der EU-Grundrechtecharta (Art. 8 GRCh) verankert ist, ein natürlicher Antagonist der inneren Sicherheit zu sein. Es hat sich gezeigt, dass der EuGH den Art. 7 und 8 GRCh besonders hohe Bedeutung beimisst. Gemäß der Erwägungsgründe 15 und 16 darf auch das SIS II nur in Übereinstimmung mit den Datenschutzbestimmungen (RL 95/45 /EG und VO (EG) Nr. 45/2001) angewendet werden.

Der französische Innenminister Bernard Cazeneuve betonte aber auf der Pressekonferenz vom 20. November 2015, dass es kein französischer Bürger verstehen werde, wenn Instrumente – wie der Datenschutz – die Fluggastdatenspeicherung behindere. Deshalb sei die Speicherung von Daten auch für innereuropäische Flüge und für ein Jahr erforderlich.

Ein schleuniger Abschluss des Fluggastdaten-Abkommens wäre in der Tat wünschenswert. Die Freiheit des Einzelnen darf jedoch nicht auf dem Altar der kollektiven Sicherheit geopfert werden. Daher sollte das Abkommen in Übereinstimmung mit europäischer Rechtsprechung (hier insbesondere Urteil Digital Rights) zumindest objektive Kriterien vorsehen, anhand derer die Speicherdauer auf das Notwendige beschränkt wird.

---

## 4 Fazit

Viele der genannten Maßnahmen stehen in einem Spannungsfeld zu persönlicher Freiheit oder nationaler Souveränität. Einerseits ist die persönliche Freiheit als zentrales europäisches Prinzip zu schützen. Das Verhältnis zur Sicherheit muss daher bei jeder einzelnen Maßnahme auf Verhältnismäßigkeit geprüft werden. Andererseits gilt bei Fragen der nationalen Souveränität das Subsidiaritätsprinzip. Doch gerade bei grenzüberschreitenden Herausforderungen, wie dem islamistischen Terrorismus, sollte dieses nicht als Vorwand für nationale Alleingänge genutzt werden, die nur begrenzt effektiv sein können. Selbst ‚europäische Alleingänge‘ sind wenig sinnvoll. Eine gestärkte europäische Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen muss daher auch Anknüpfungspunkte mit wichtigen Transit- oder Ursprungsländern wie der Türkei oder den Balkanstaaten suchen.