

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1652

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1652



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Fakten statt Mythen N° 130 / 26. Juli 2018

Zurückweisungen an den Binnengrenzen verstossen gegen Schengen-Recht

Constantin Hruschka, Senior Research Fellow am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München

Die Regierungskoalition in Deutschland wäre beinahe an einer Debatte um Zurückweisungen an der bayerisch-österreichischen Grenze zerbrochen. Das französische Menschenrechtsinstitut veröffentlicht einen [Bericht zur Rechtswidrigkeit der Praxis der Grenzkontrollen an der Grenze zu Italien](#). In der Schweiz hält sich in der öffentlichen Debatte schon seit der Intensivierung der Grenzkontrollen an der Südgrenze 2016 der Mythos hartnäckig, dass Grenzkontrollen an der Grenze zu Italien erlaubt sind, obwohl die Grenze zwischen zwei Schengen-Staaten verläuft, also eine «Binnengrenze» ist. Der folgende Beitrag analysiert den Schengener Grenzkodex, der die Grenzkontrollen im Schengen-Raum regelt, und zeigt auf, warum diese Annahme rechtlich falsch ist.

Gemeinsame Aussengrenzen–Reisefreiheit im Inneren

Im Grundsatz gibt es im Schengen-Raum keine Kontrollen an den Binnengrenzen, so sieht es Art. 22 des [Schengener Grenzkodex \(SGK\)](#) vor. Lediglich in Ausnahmesituationen ist es möglich, *vorübergehende* Kontrollen für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren wieder einzuführen. [Art. 29](#) SGK formuliert die Voraussetzungen dafür wie folgt: «außergewöhnliche Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist.» In diesem Kontext sind auch die [Schlussfolgerungen des europäischen Rats vom 28. Juni 2018](#) zu sehen, welche vorsehen, dass die Mitgliedstaaten Massnahmen gegen Binnenwanderungen («Sekundärbewegungen») von Asylsuchenden im Schengen-Raum ergreifen sollen; die deutsche [Koalitionsvereinbarung vom 5. Juli 2018](#) («Asylkompromiss») bezieht sich ebenfalls auf diese Schlussfolgerungen.

Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Allerdings dürfen Binnengrenzkontrollen gemäß [Art. 29](#) SGK nur dann wieder eingeführt werden, «soweit diese Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit» darstellen. Aktuell gibt es fünf europäische Staaten, die ihre [Binnengrenzkontrollen](#) mit der Sicherheitsgefährdung in Europa durch Sekundärbewegungen begründen: Dänemark, Deutschland, Norwegen, Österreich und Schweden. Frankreich beruft sich für die Kontrollen an der französisch-italienischen Grenze auf den Ausnahmezustand und die Schweiz hat ihre Kontrollen an der Südgrenze – trotz einer entsprechenden Verpflichtung nach dem Schengen-Assoziierungsabkommen – nicht an die EU-Kommission notifiziert.

Die vorübergehenden Grenzkontrollen sind nach dem aktuell geltenden Schengener Grenzkodex auf höchstens zwei Jahre beschränkt und können nur durch einen Beschluss der europäischen Regierungen («Ratsbeschluss») gemäß [Art. 29](#) Abs. 2 SGK verlängert werden und zwar «als letztes Mittel und als Massnahme zum Schutz der gemeinsamen Interessen».

Rechtswidrige Grenzkontrollen

Für die aktuellen Grenzkontrollen fehlt es bereits an dieser Voraussetzung, denn es liegt weder eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung vor, noch eine solche der inneren Sicherheit. Zudem genügen die Grenzkontrollen an allen betroffenen

Binnengrenzen auch dem Zweck der vorübergehenden Grenzkontrollen nicht, da die Massnahmen auf dauerhafte Kontrollen angelegt sind. Genau solche Massnahmen sind aber verboten, da sie selbst die Integrität des Schengen-Raumes gefährden und dem Ziel einer umfassenden Freizügigkeit im Schengen-Raum widersprechen. Mit anderen Worten können auf Dauer angelegten Binnengrenzkontrollen generell nicht gerechtfertigt werden.

Einzelne Zurückweisungsszenarien

Zudem sind einzelne Zurückweisungen von Personen an den Binnengrenzen verboten. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), der das EU-Recht verbindlich auslegt, hat in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass die Situation immer aus einem europäischen Blickwinkel betrachtet werden muss. Wird also an der Grenze eine Person aufgegriffen, die sich im Schengen-Raum illegal aufhält, muss diese Person aus dem Schengen-Raum verwiesen und bei Nichtbefolgung der Anordnung möglicherweise ausgeschafft werden. Eine Zurückweisung an der Binnengrenze ändert daran nichts und ist daher aus europarechtlicher Sicht ungeeignet um dazu beizutragen, dass die Integrität des Schengen-Raums erhalten bleibt. Dies hat der EuGH für ausreisepflichtige Personen, die sich nicht in einem Asylverfahren befinden, in der [Rechtssache Affum](#) klargestellt. Er postuliert dabei eine gesamteuropäische Sicht im Geiste der Kooperation zwischen den Schengen-Staaten. Für Personen, die schon ein Asylgesuch gestellt haben, muss hingegen verpflichtend immer ein Dublin-Verfahren durchgeführt werden, wenn sie aufgegriffen werden. Diese Prinzipien hat der EuGH in zwei bedeutsamen Entscheidungen des Jahres 2018 wiederholt: Einmal in der [Rechtssache Hasan für sogenannte Mehrfachrückkehrer](#) und ein anderes Mal für die Notwendigkeit, immer zuerst die Zustimmung des anderen Staates abzuwarten, bevor ein Rückweisungsentscheid getroffen und zugestellt wird wie im Beispiel der [Rechtssache Hassan](#). Direkte Zurückweisungen an den Binnengrenzen vertragen sich mit diesen Prinzipien nicht. Zudem belasten sie nur das ohnehin angespannte Verhältnis zwischen Partnerstaaten weiter und sind damit europäischen Lösungen abträglich, statt diese zu fördern, wie dies für ein Funktionieren des Schengen-Raumes notwendig ist. Die Schweiz wäre also gehalten, die Binnengrenzkontrollen zu unterlassen oder zumindest der EU zu melden und zu begründen, wie dies beispielsweise auch Norwegen gemacht hat