

Forschungspapier für Track #4: Freiheit und Recht – Fundament Europas

Das Individuum als Durchsetzer des Unionsrechts oder *Strategic Litigation* und die Grenzen Europas

Stefan Salomon

Im Zusammenhang mit dem Anstieg ankommender Flüchtlinge im Sommer 2015 führten EU Mitgliedstaaten, beginnend mit Deutschland Ende September 2015, sukzessive Grenzkontrollen ein. Diese Grenzkontrollen wurden durch einen Teil der Mitgliedstaaten wiederholt zeitlich verlängert. Vor einigen Tagen erst teilte das österreichische Innenministerium mit, dass in einer weiteren Notifikation der Europäische Kommission mitgeteilt wurde, dass die bestehenden Grenzkontrollen über Mai 2019 hinaus für weitere sechs Monate verlängert werden sollten. Ebenso kündigten Deutschland, Dänemark und Norwegen (als assoziierter Schengenstaat) ihre Absicht an, die bestehenden Grenzkontrollen verlängern zu wollen.

Diese Verlängerungen von Grenzkontrollen stellen eine grundlegende Abweichung vom generellen unionsrechtlichen Grundsatz eines Raumes ohne Binnengrenzen dar. Die Konsequenzen die aus den bestehenden und – wie dieser Beitrag aufzeigen soll – rechtswidrigen Grenzkontrollen sind enorm. Die Europäische Kommission schätzt, dass die Beibehaltung von Grenzkontrollen in direkten Mehrkosten von €5 - €18 Milliarden/Jahr resultiert. Diese erzeugen eine wirkmächtige Symbolik und tragen zu einer räumlichen Fragmentierung Europas bei. Und da die Ausübung von behördlicher Zwangsgewalt die im Rahmen von Grenzkontrollen ausgeübt wird, nicht jede Person in gleichem Ausmaße betrifft, sondern, wie rezente Forschungsergebnisse belegen, insbesondere UnionsbürgerInnen deren äußere Merkmale (Hautfarbe, Kopftuch etc.) von der Bevölkerungsmehrheit abweichen, perpetuieren und verstärken diese bestehende Diskriminierungspraktiken.

Der Forschungsbeitrag hat zum Ziel die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im rechtlichen Regime des Schengener Grenzcodex und der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu diskutieren. Insbesondere soll aufgezeigt werden, dass die Verlängerungen der Grenzkontrollen gegen bestehendes europäisches Recht verstoßen.

Nach dem Schengener Grenzcodex können Mitgliedstaaten Grenzkontrollen an den Binnengrenzen temporär wiedereinführen, bei (i) Bedrohungen der internen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung oder (ii) bei ernsthaften Defiziten der Kontrollen an den externen Grenzen. Der Beitrag kontextualisiert erst diese Normen im Kontext der konkreten Ereignisse und politischen Narrative die diese bedingten und anschließend zu gesetzlichen Veränderungen führten. Dieser Kontext prägt die aktuellen Verlängerungen der Grenzkontrollen. Bei den Wiedereinführungen der Grenzkontrollen seit September 2015 veränderte sich das Narrativ und die rechtliche Begründung, auf welche die Verlängerungen durch die Mitgliedstaaten gestützt wurden, von einer Bedrohung der internen Sicherheit zu einem Defizit der externen europäischen Grenzen. Die Veränderung dieses Narratives resultiert in einer Verletzung der beiden Kriterien der zeitlichen Beschränkung und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Diesen beiden Kriterien der zeitlichen Beschränkung und der Verhältnismäßigkeit muss Wiedereinführung und Verlängerung von Grenzkontrollen genügen um rechtmäßig zu sein. Da die bestehenden Verlängerungen diesen Kriterien nicht genügen, sind diese unionsrechtswidrig.

Die Rechtswidrigkeit der bestehenden Grenzkontrollen wirft die Frage auf, wie rechtlich dagegen vorgegangen werden kann. Die institutionellen Möglichkeiten (i.e. die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Mitgliedstaaten durch die Kommission) erfolgten bisher nicht und auf Grund der politischen Dynamik ist es unwahrscheinlich, dass diese ausgeschöpft werden. Ich erachte die zweite Möglichkeit für erfolgsversprechender. Die Integration der Europäischen Union und die Weiterentwicklung des Unionsrechts, insbesondere der Rechte Einzelner, beruhen im Wesentlichen darauf, dass die Einzelne als Durchsetzerin des Unionsrechts vor nationalen Gerichten tätig wird. An Hand von drei konkreten Fällen kann beispielhaft dargestellt werden, wie die Einzelne das Unionsrecht durchsetzte und dieses strukturell veränderte. Ich argumentiere, dass auch in diesem Falle strategische Widerspruch gegen die rechtswidrige Beibehaltung von Grenzkontrollen geleistet werden kann.