



Abschlussarbeiten am Institut für Europäische Studien (AIES-online)

Nr. 13

**Die rechtlichen Grundlagen der Inkraftsetzung  
des Schengen-Besitzstandes am Beispiel von  
Bulgarien und Rumänien**

- Verletzung des Rechtsanspruches auf die vollständige  
Anwendung des Schengen-Besitzstandes? -

von

Insa Schwob



TECHNISCHE UNIVERSITÄT  
CHEMNITZ

Mai 2014

Insa Schwob ist Absolventin des Studiengangs „Europa-Studien mit sozialwissenschaftlicher Ausrichtung“. Der hier vorliegende Text stellt die überarbeitete Fassung ihrer Bachelorarbeit dar, die an der Jean-Monnet-Professur für Europäische Integration erarbeitet und von Prof. Dr. Matthias Niedobitek und Marcus Hornung M.E.S. betreut wurde.

## **Impressum**

Herausgeber: Institut für Europäische Studien

Anschrift: TU Chemnitz, Institut für Europäische Studien, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz

Erscheinungsort: Chemnitz

# I. Inhaltsverzeichnis

I.	Inhaltsverzeichnis	
II.	Abkürzungsverzeichnis	
1.	Einleitung .....	3
2.	Die Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes .....	5
2.1.	Das Schengener Übereinkommen und das Schengener Durchführungsübereinkommen .....	5
2.2.	Der Schengen-Besitzstand als Bestandteil des Unionsrechts.....	9
2.3.	Der Schengen-Besitzstand und seine Bestandteile .....	13
2.4.	Die bisherigen Erweiterungen des Schengen-Raumes.....	15
2.5.	Die aktuellen Teilnehmerstaaten .....	19
3.	Das Inkraftsetzungsverfahren des Schengen-Besitzstandes in den neuen EU-Mitgliedstaaten .....	21
3.1.	Rechtlich festgeschriebener Ablauf des Inkraftsetzungsverfahrens.....	21
3.2.	Das Evaluierungsverfahren .....	25
4.	Der aktuelle Stand des Inkraftsetzungsverfahrens im Fall von Bulgarien und Rumänien	27
4.1.	Bereits erfolgte Schritte auf dem Weg zur vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstandes .....	27
4.2.	Noch offene Schritte auf dem Weg zur vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstandes .....	29
4.3.	Die bisherigen Entscheidungen des Rates.....	30
5.	Mögliche Hinderungsgründe für die Vollenwendung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien .....	32
5.1.	Mangelnde Fähigkeit Bulgariens und Rumäniens, die Schengen-Außengrenze zu kontrollieren .....	33
5.2.	Die Furcht vor einer Zunahme der Armutsmigration.....	37
5.3.	Die öffentliche Meinung in den EU-Mitgliedstaaten gegenüber einer Grenzöffnung nach Bulgarien und Rumänien.....	39
5.4.	Zusammenfassung der Hinderungsgründe .....	41
6.	Rechtsanspruch auf die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien .....	42
6.1.	Die Rechtsgrundlage des Anspruchs .....	42
6.2.	Die rechtlichen Vorgaben für den Zeitpunkt der Inkraftsetzung .....	47
6.3.	Möglichkeiten für Bulgarien und Rumänien die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes durchzusetzen.....	50
7.	Fazit .....	52
8.	Literatur- und Quellenverzeichnis .....	56

## II. Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien	Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Schengener Grenzkodex	Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen
Schengen-Protokoll	Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union oder Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand
SDÜ	Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen
SIS	Schengener Informationssystem
Ständiger Ausschuss	Ständiger Schengener Bewertungs- und Anwendungsausschuss
Verdi	Vereinte Dienstleistungsgesellschaft in Deutschland

## 1. Einleitung

„The Schengen Area is one of the greatest achievements of the EU“<sup>1</sup>, heißt es auf der Internet-Homepage der Europäischen Kommission. Von dieser Errungenschaft des europäischen Integrationsprozesses profitieren jedoch nicht alle Bürger der EU gleichermaßen. Der Grund dafür ist, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten Teil des sogenannten Schengen-Raumes sind. Als Schengen-Raum wird ein gegenwärtig 26 europäische Staaten umfassendes Gebiet bezeichnet<sup>2</sup>, in dem es keine Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen gibt.<sup>3</sup> Stattdessen gibt es für den Schengen-Raum eine gemeinsame Außengrenze, an der die Kontrollen nach strengen, im Schengen-Besitzstand festgelegten<sup>4</sup>, Regeln stattfinden.<sup>5</sup> Alle Staaten, die zum grenzkontrollfreien Raum gehören, wenden die Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes vollständig an.<sup>6</sup> Die Bestimmungen umfassen die Gesamtheit der primär- und sekundärrechtlichen Normen, die im Rahmen der Schengener-Zusammenarbeit entstanden sind und alle darauf aufbauenden Gerichtsentscheide.<sup>7</sup>

Zu den 26 Staaten, die Teil des Schengen-Raumes sind, gehören die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten darunter, außer Zypern, alle 2004 der EU beigetretenen Staaten sowie die Nicht-EU-Staaten Island, Lichtenstein, Norwegen und die Schweiz. Keine Vollanwenderstaaten des Schengen-Besitzstandes sind die beiden südosteuropäischen Staaten Bulgarien und Rumänien, die am 01.01.2007 nach mehrjährigen Beitrittsverhandlungen der EU beigetreten sind.<sup>8</sup> Der Grund hierfür ist, dass der Schengen-Besitzstand für die beiden Staaten noch nicht vollständig in Kraft gesetzt worden ist und daher nur eingeschränkt angewendet werden kann.<sup>9</sup> An den Grenzen zwischen diesen beiden Staaten und anderen EU-Mitgliedstaaten finden daher weiterhin Grenzkontrollen statt, obgleich beide Staaten den Schengen-

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission (A).

<sup>2</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (A).

<sup>3</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

<sup>4</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. EU 2006 L 105/1, mit späteren Änderungen.

<sup>5</sup> Vgl. Iftode, Florinel, S. 770.

<sup>6</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (A).

<sup>7</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 21.

<sup>8</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (A).

<sup>9</sup> Siehe Kapitel 4.2.

Besitzstand bereits während des EU-Beitrittsprozesses in ihr nationales Recht übernehmen mussten.<sup>10</sup>

Die Gründe, die gegen eine Aufhebung der Grenzkontrollen sprechen könnten, sind in den letzten Monaten häufig in den Medien diskutiert worden. Zu nennen ist hier vor allem die Furcht vor einer Zunahme der Armutsmigration aus Südost- und Osteuropa. Vor dem Hintergrund des Artikels 67 (2) AEUV, in dem unter anderem definiert ist, dass die EU sicherstellt, dass Personen an den Binnengrenzen der EU nicht kontrolliert werden,<sup>11</sup> stellt sich jedoch die Frage, inwieweit für Bulgarien und Rumänien ein Rechtsanspruch auf die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes besteht und ob dieser Anspruch aktuell verletzt wird. Obwohl durch eine Verletzung des Anspruchs ein Verstoß gegen das Unionsrecht vorliegen könnte, ist diese Frage in den Medien und in Fachtexten bis jetzt kaum aufgegriffen worden. Lediglich in einzelnen Kommentaren von Politikern<sup>12</sup> finden sich Aussagen zu den Rechtspositionen der beiden Staaten. Im Folgenden wird daher untersucht, ob es rechtlich legal ist, dass der Schengen-Besitzstand für die beiden Staaten sieben Jahre nach deren EU-Beitritt immer noch nicht vollständig in Kraft gesetzt ist.

Zur Beantwortung dieser Frage wird in dem folgenden Kapitel ein Rückblick über die Entstehung und die Entwicklung der Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes gegeben. Im Anschluss daran werden die einzelnen Bestandteile des Schengen-Besitzstandes vorgestellt. Ein Überblick über die früheren Erweiterungen des Schengen-Raumes schließt sich diesen Ausführungen an. Darauf folgend wird dargestellt, wie der Prozess der vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes abläuft. Dabei wird zunächst der rechtlich festgeschriebene Ablauf des Verfahrens der Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes für die Mittel- und Osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten am Beispiel von Bulgarien und Rumänien beschrieben, bevor die Voraussetzungen, welche die Staaten für die Inkraftsetzung erfüllen müssen, genannt werden. Der nächste Abschnitt ist dem aktuellen Stand des bulgarischen und rumänischen Inkraftsetzungsverfahrens gewidmet. Hier wird vorab aufgezeigt, welche Schritte bereits erfolgt sind, um darauf aufbauend herauszuarbeiten, welche Schritte

---

<sup>10</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290, S. 1, Artikel 7.

<sup>11</sup> Vgl. Artikel 67 (2) AEUV.

<sup>12</sup> Vgl. Uhl, Hans-Peter in Behörden Spiegel (Hrsg.) und Miller, Jerzy nach Kovacheva, Ralitsa und Marini, Adelina Marini.

noch notwendig sind, damit der Schengen-Besitzstand in den beiden Staaten vollständig in Kraft gesetzt und dadurch in vollem Umfang angewendet werden kann. Nachfolgend wird erörtert, welche Gründe dafür verantwortlich sein könnten, dass die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien noch nicht erfolgt ist. Anschließend wird dargestellt, inwieweit die beiden Staaten einen rechtlich festgelegten Anspruch auf eine vollständige Inkraftsetzung und eine damit verbundene Anwendung des Schengen-Besitzstandes haben und worauf sich dieser Anspruch begründet. Hierbei wird auch dargelegt, wie groß der Ermessensspielraum der, über die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes entscheidenden, Organe ist. Gezeigt wird auch, ob Bulgarien und Rumänien die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes gerichtlich durchsetzen können. Abschließend wird es ein Fazit und einen kurzen Ausblick darauf geben, wie sich die Situation in den nächsten Monaten entwickeln könnte.

Die Staaten Bulgarien und Rumänien werden dabei gemeinsam betrachtet, da sie gleichzeitig in den Schengen-Raum aufgenommen werden sollen. Der Grund hierfür ist, dass bei einer getrennten Aufnahme vorübergehend eine Schengen-Außengrenze zwischen den beiden Staaten entstehen würde.<sup>13</sup>

## **2. Die Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes**

### **2.1. Das Schengener Übereinkommen und das Schengener Durchführungsübereinkommen**

Am 14.06.1985 unterzeichneten Belgien, Deutschland, die Niederlande, Frankreich und Luxemburg in Schengen, einem kleinen Ort an der Mosel in Luxemburg, ein Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Vertragsparteien.<sup>14</sup> Nach dem Ort seiner Unterzeichnung wird dieses Übereinkommen „Schengener Übereinkommen“, „Schengener Abkommen“ oder auch „Schengen I“ genannt.<sup>15</sup> Das Schengener Übereinkommen und die darauf aufbauende Zusammenarbeit zwischen den

---

<sup>13</sup> Vgl. Müller, Annett und Boecker, Simone.

<sup>14</sup> Vgl. Karanja Kabera, Stephen, S. 40.

<sup>15</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 48 f. und Bundesregierung, Europäisches Parlament, und Europäische Kommission (Hrsg.) und Haase, Marianne und Jugl, Jan, S. 1.

Unterzeichnerstaaten beruhen auf klassischem Völkerrecht und waren zunächst nicht Teil des Rechtssystems der Europäischen Gemeinschaften.<sup>16</sup>

Das in zwei Titel unterteilte Schengener Übereinkommen umfasst 33 Artikel.<sup>17</sup> Der erste Titel enthält die Artikel 1 bis 16. In diesen sind kurzfristig durchzuführende Maßnahmen festgeschrieben, die durchgeführt werden, bis die Grenzkontrollen vollständig abgeschafft worden sind. Eine dieser kurzfristigen Maßnahmen war die Einführung von Sichtkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen. So ist in Artikel 2 festgelegt, dass die Polizei- und Zollbehörden ab dem 15.06.1985 bei Personenkraftfahrzeugen, die die Grenze überqueren, im Regelfall nur noch eine einfache Sichtkontrolle durchführen mussten. Stichproben mit ausführlicheren Kontrollen waren weiterhin möglich, sollten jedoch außerhalb der Fahrspur erfolgen um den Verkehrsfluss der Fahrzeuge beim Grenzübertritt nicht zu unterbrechen. Festgelegt wurde darüber hinaus, dass der Aufenthalt der Fahrzeuge an der Grenze so kurz wie möglich sein sollte.<sup>18</sup> Der Titel II des Übereinkommens umfasst die Artikel 17 bis 33. In diesen werden langfristig durchzuführende Maßnahmen benannt. So ist in Artikel 17 festgelegt, dass die Vertragsparteien den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlegung an ihre Außengrenzen anstreben. Weitere Maßnahmen, die langfristig durchgeführt werden sollten, sind die Angleichung von Gesetzen und Vorschriften auf verschiedenen Rechtsgebieten, wie zum Beispiel dem Betäubungsmittelrecht und dem Recht des Waffen- und Sprengstoffverkehrs.<sup>19</sup>

Am 19.06.1990 wurde das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (SDÜ) unterzeichnet.<sup>20</sup> Das „Schengener Durchführungsübereinkommen“ genannte Abkommen, mit welchem zahlreiche der in Titel II des Schengener Übereinkommens festgelegten Maßnah-

---

<sup>16</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 48 f.

<sup>17</sup> Vgl. Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0013 – 0018.

<sup>18</sup> Vgl. ebd.

<sup>19</sup> Vgl. ebd. und Famira, Klaus, S. 48 f.

<sup>20</sup> Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062.



men umgesetzt wurden, ist konkreter und ausführlicher als das Schengener Übereinkommen. Es umfasst insgesamt 142 Artikel. Erwähnenswert ist der Artikel 2. In diesem ist festgelegt, dass „die Binnengrenzen an jeder Stelle ohne Personenkontrolle überschritten werden dürfen“.<sup>21</sup> Mit diesem Übereinkommen wurde demzufolge die tatsächliche Abschaffung der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Unterzeichner-Staaten beschlossen.

Um die Sicherheit im Schengen-Raum nach der Abschaffung der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen aufrechtzuerhalten, wurden mit dem SDÜ verschiedene Ausgleichsmaßnahmen eingeführt. Hierzu gehören unter anderem die Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit, die Einführung eines Fahndungssystems für die Sicherheitsbehörden der an der Schengener-Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten,<sup>22</sup> mit dem Namen Schengener Informationssystem (SIS) und die Einführung einer gemeinsamen Visa- und Asylpolitik.<sup>23</sup> Weiterhin wurde festgelegt, wie die Außengrenzen des grenzkontrollfreien Raumes überwacht werden sollten. Die Verantwortung für die Überwachung und die Kontrolle der Außengrenze des Schengen-Raumes liegt bei den einzelnen Mitgliedstaaten, die jedoch im Interesse aller Mitgliedstaaten handeln.<sup>24</sup>

Darüber hinaus wird in Artikel 131 des Übereinkommens beschlossen, dass die Vertragsparteien im Hinblick auf die Anwendung des SDÜ einen Exekutivausschuss einrichten. Neben verschiedenen besonderen Befugnissen, mit denen er durch das SDÜ ausgestattet ist, hat der Ausschuss die Aufgabe, auf die richtige Anwendung des SDÜ zu achten. In Artikel 132 und 133 des SDÜ sind unter anderem die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Exekutivausschusses geregelt. Dabei ist festgelegt, dass jede Vertragspartei, also jeder Staat, der das SDÜ unterzeichnet hat, einen Sitz im Exekutivausschuss hat und dass Beschlüsse einstimmig gefasst werden müssen.<sup>25</sup>

Obleich das SDÜ bereits am 01.09.1993 in Kraft getreten ist, wird es erst seit seiner Inkraftsetzung am 26.03.1995 angewendet. Die Inkraftsetzung erfolgte durch einen Beschluss des

---

<sup>21</sup> Ebd., Artikel 2.

<sup>22</sup> Vgl. Karanja Kabera, Stephen, S. 50.

<sup>23</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 47.

<sup>24</sup> Vgl. Europäischer Rat (C), Schlussfolgerungen 23./24.06.2011 EUCO 23/1/11, S. 9.

<sup>25</sup> Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062.

Exekutivausschusses. Erst seit diesem Zeitpunkt gibt es keine Kontrollen mehr an den gemeinsamen Grenzen der Staaten, für die das SDÜ in Kraft gesetzt worden ist.<sup>26</sup> Der Grund dafür, dass das Übereinkommen nicht unmittelbar mit dem Inkrafttreten auch angewendet wurde, sondern dass ein weiterer Beschluss des Exekutivausschusses notwendig war, ist eine Besonderheit des SDÜ. Diese ist in der Schlussakte des SDÜ in der gemeinsamen Erklärung zu Artikel 139 festgelegt.<sup>27</sup> Hier heißt es, dass das SDÜ erst in Kraft gesetzt wird, „wenn die Voraussetzungen der Anwendung des Übereinkommens bei den Unterzeichnerstaaten gegeben sind und die Kontrollen an den Außengrenzen tatsächlich durchgeführt werden.“<sup>28</sup> Aufgrund dessen kam es nicht mit dem Inkrafttreten des SDÜs für einen Staat zu einer sofortigen Abschaffung der Grenzkontrollen an den Grenzen zu anderen Staaten, die das Übereinkommen bereits anwendeten.<sup>29</sup> Dadurch war es möglich, dass ein Staat das SDÜ unterzeichnet hatte, andere Teile des Schengen-Besitzstandes bereits anwendete, das SDÜ und darauf aufbauende Rechtsakte für den Staat aufgrund der fehlenden Inkraftsetzung jedoch noch nicht anwendbar geworden waren.

Die ersten Staaten, für die das Übereinkommen durch einen Beschluss des Exekutivausschusses zum 26.03.1995 in Kraft gesetzt und damit wirksam wurde, waren Spanien und Portugal und die fünf Erstunterzeichner des Schengener Übereinkommens. Dies waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande.<sup>30</sup> An den gemeinsamen Binnengrenzen dieser Staaten finden daher seitdem 26.03.1995 keine Grenzkontrollen mehr statt. Darüber hinaus wurden mit der Inkraftsetzung bauliche Hindernisse an den Grenzen beseitigt und das Kontrollpersonal wurde abgezogen.<sup>31</sup> Zusätzlich zu der Abschaffung der Kontrollen an den gemeinsamen Landgrenzen wurden mit der Inkraftsetzung die Kontrollen an den See- und Flughäfen für Fähren beziehungsweise Flugzeuge aus den anderen Staaten, für die das SDÜ in Kraft gesetzt wurde, abgeschafft. Grund hierfür ist der Artikel 1 des SDÜ, in dem definiert ist, dass nicht nur die gemeinsamen Landgrenzen der Vertragsparteien, sondern auch deren Flughäfen für die Binnenflüge und ihre Seehäfen für die regelmäßigen Fährver-

---

<sup>26</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 52.

<sup>27</sup> Vgl. Winkelmann, Holger, S. 215.

<sup>28</sup> Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062.

<sup>29</sup> Vgl. Winkelmann, Holger, S. 215.

<sup>30</sup> Vgl. Karanja Kabera, Stephen, S. 42.

<sup>31</sup> Vgl. Klaus, Famira, S. 58 f.

bindungen als Binnengrenzen gelten. Als Binnenflüge gelten dabei alle Flüge von und nach dem Gebiet der Vertragsparteien, ohne eine Zwischenlandung auf dem Gebiet eines Drittstaates.<sup>32</sup> Als Ausgleich für die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen wurden die Kontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums, also den Grenzen zu Staaten die nicht Vertragspartei des Schengener Übereinkommens und des SDÜs waren, intensiviert und es wurde mit der Durchführung weiterer Ausgleichsmaßnahmen begonnen.<sup>33</sup>

## **2.2. Der Schengen-Besitzstand als Bestandteil des Unionsrechts**

Schon in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 war die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Personen zu gewährleisten war, vorgesehen. Diese Bestimmungen waren jedoch noch sehr allgemein formuliert und wenig konkret und wurden zunächst aufgrund der Vorbehalte von Dänemark, Großbritannien und Irland, welche Mitglieder der EG waren, nicht vollständig umgesetzt. Als Folge verlagerte sich die gesamte Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik, zu dem der Schengen-Besitzstand zählt, zunächst weitestgehend auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit außerhalb des EWGV.<sup>34</sup> Mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union, welcher am 01.11.1993 in Kraft trat, wurde mit dem Titel VI, auch als „Dritte Säule“ betitelt,<sup>35</sup> erstmals eine „vertraglich gesicherte Grundlage für die Innen- und Justizpolitik“ geschaffen.<sup>36</sup>

Der Schengen-Besitzstand wurde erst mit dem Vertrag von Amsterdam, der am 02.10.1997 unterzeichnet wurde<sup>37</sup> und am 01.05.1999 in Kraft trat, vollständig in das Recht der EU integriert und ist erst seitdem Bestandteil des Gemeinschafts- und Unionsrechts. Die Überführung des Schengen-Besitzstandes in das Recht der EU erfolgte durch das dem Vertrag von Amsterdam angehängte<sup>38</sup> Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (Schengen-Protokoll).<sup>39</sup> Dieses umfasste insgesamt acht Artikel. In Artikel 1 wurden die Unterzeichner des Schengener Übereinkommens und des

---

<sup>32</sup> Vgl. Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen . ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0013 – 0018.

<sup>33</sup> Vgl. Karanja Kabera, Stephen, S. 41.

<sup>34</sup> Monar, Jörg (A), S. 127 f.

<sup>35</sup> Vgl. Europäische Union (C).

<sup>36</sup> Monar, Jörg (A), S. 127 f.

<sup>37</sup> Vgl. Herdegen, Matthias (B), S. 56.

<sup>38</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 20.

<sup>39</sup> Vgl. ebd., S. 20.

SDÜs zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der Übereinkommen und der damit zusammenhängenden Bestimmungen ermächtigt.<sup>40</sup> Unter einer Verstärkten Zusammenarbeit wird die engere Zusammenarbeit eines Teils der EU-Mitgliedstaaten in einem Bereich verstanden. Diese ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Für die Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit können die teilnehmenden Staaten die institutionelle Struktur der EU nutzen.<sup>41</sup> In den Artikeln 2 bis 8 des Schengen-Protokolls ging es unter anderem um die Anwendung des Schengen-Besitzstandes in Großbritannien, Irland und Dänemark.<sup>42</sup>

Die eigentliche Übernahme des Schengen-Besitzstandes erfolgte anschließend durch zwei Beschlüsse des Rates. In einem ersten Ratsbeschluss wurde definiert, welche Vorschriften Teil des Schengen-Besitzstandes waren, bevor diese dann durch einen weiteren Ratsbeschluss in unterschiedliche Teile des Unions- beziehungsweise des Gemeinschaftsrechts integriert wurden. Die einzelnen Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes wurden dadurch zu neuen Rechtsgrundlagen im EGV oder im EUV. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam wurde der Besitzstand so für insgesamt zehn EU-Mitgliedstaaten sofort anwendbar.<sup>43</sup>

Eine Folge der Integration des Schengen-Besitzstandes in das Recht der EU ist, dass die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Rahmen der EU stattfindet.<sup>44</sup> Eine bedeutende Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, welche nach der Integration des Besitzstandes in die EU entstanden ist und die aufgrund dessen durch die Rechtssetzungsorgane der EU verabschiedet wurde, war der Erlass der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex). Mit dieser Verordnung wurde ein „Regelwerk für das

---

<sup>40</sup> Vgl. Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 93.

<sup>41</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 82 f.

<sup>42</sup> Vgl. Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 93.

<sup>43</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 21.

<sup>44</sup> Vgl. Winkelmann, Holger, S. 218 und Kabera, Karanja, Stephen, S. 43 f.

Überschreiten der Außengrenzen und die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen festgelegt.“<sup>45</sup>

Seit der Integration des Schengen-Besitzstandes in die EU stellt die Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes eine Verstärkte Zusammenarbeit dar. Dies wurde in Artikel 1 des Schengen-Protokolls festgelegt. Hier heißt es, dass die Staaten, die das Schengener Übereinkommen unterzeichnet haben, ermächtigt werden, eine Verstärkte Zusammenarbeit „im Rahmen dieser Übereinkommen und damit zusammenhängender Bestimmungen, die im Anhang zu diesem Protokoll aufgeführt sind, - im Folgenden als „Schengen-Besitzstand“ bezeichnet – zu begründen.“<sup>46</sup> Dadurch, dass die Schengener Zusammenarbeit als Verstärkte Zusammenarbeit konzipiert ist, ist es möglich, dass sich die EU-Mitgliedstaaten Irland und Großbritannien, auch nach der Integration des Schengen-Besitzstandes in das Unions- beziehungsweise das Gemeinschaftsrecht, an weiten Teilen der Schengener-Zusammenarbeit nicht beteiligen. Diese Staaten haben sich für ein sogenanntes „Opt-Out“ entschieden. Das bedeutet, dass sie nicht vollständig an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen. Eine weitere Ausnahmeregel gilt für Dänemark. Dänemark wendet den Schengen-Besitzstand zwar vollständig an und ist folglich Teil des Schengen-Raumes, hält sich jedoch die Möglichkeit offen, Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes nicht anzuwenden.<sup>47</sup> Staaten, die der EU neu beitreten, müssen den Schengen-Besitzstand jedoch vollständig in ihr nationales Recht übernehmen. Für sie besteht die Möglichkeit des teilweisen oder vollständigen Opt-Outs nicht.<sup>48</sup>

Durch die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in das Rechtssystem der Europäischen Union haben sich weitere bedeutende Änderungen für die Schengener-Zusammenarbeit ergeben. So tritt nach Artikel 2 des Schengen-Protokolls der Rat an die Stelle des Exekutiv-ausschusses. Damit übernimmt der Rat seit dem Vertrag von Amsterdam sämtliche Aufgaben, welche bis dahin der Exekutiv-ausschuss erfüllt hat.<sup>49</sup> Um diese Aufgaben erfüllen zu können, wurde im Rat eine Arbeitsgruppe für Schengen-Fragen gegründet, die in unter-

---

<sup>45</sup> Europäische Union (A).

<sup>46</sup> Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 93.

<sup>47</sup> Vgl. Europäisches Parlament (A), S. 3.

<sup>48</sup> Vgl. Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 93. Artikel 8 und Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290, S. 1, Artikel 7.

<sup>49</sup> Vgl. Frenz, Walter, S. 770.

schiedlichen Konfigurationen zusammentreten kann. Dies sind die Konfigurationen „Schengen-Bewertung“, „Schengen-Besitzstand“, „SIS/SIRENE“ und „SIS-TECH“.<sup>50</sup> Island, Norwegen und die Schweiz, die Teilnehmer der Schengen-Zusammenarbeit, aber keine Mitgliedstaaten der EU sind, werden an den Entscheidungsprozessen, die den Schengen-Besitzstand betreffen, „in einer umfassenden beratenden Funktion“ beteiligt. Die endgültigen Entscheidungen treffen jedoch jeweils die zuständigen Organe der EU.<sup>51</sup>

Seit dem Vertrag von Lissabon, der am 01.12.2009 in Kraft getreten ist, finden sich die Rechtsvorschriften des Schengen-Besitzstandes in den Artikeln 67 ff AEUV unter dem neuen Titel V des dritten Teils des AEUVs wieder. Sie sind damit in den RFSR eingebunden.<sup>52</sup> In diesen Artikeln geht es vor allem um die „Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“<sup>53</sup> So ist in Artikel 67 (2) AEUV unter anderem definiert, dass „Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“. Festgeschrieben ist darüber hinaus, dass es eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrolle an den Außengrenzen gibt.<sup>54</sup>

Durch das, dem Vertrag von Lissabon beigefügte, Protokoll zur Änderung der Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und/ oder zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, wurde auch das Schengen-Protokoll an verschiedenen Stellen verändert. Dadurch wurde der Inhalt des Schengen-Protokolls dem Vertrag von Lissabon angepasst. So wurde unter anderem der Titel des Schengen-Protokolls von „Das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union“ zu „Das Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand“ umbenannt. Weiterhin wurde Artikel 7,<sup>55</sup> in dem es um die Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates der EU geht,<sup>56</sup> aufgehoben. Der vorherige Artikel 8, in dem geregelt war, dass alle Beitrittskandidaten für einen EU Beitritt den Schengen-Besitzstand voll-

---

<sup>50</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (B).

<sup>51</sup> Vgl. Herdegen, Matthias (A), S. 46.

<sup>52</sup> Vgl. ebd. S. 43 und Artikel 67 ff AEUV.

<sup>53</sup> Niedobitek, Matthias, S. 85.

<sup>54</sup> Vgl. Herdegen, Matthias (B), S. 349.

<sup>55</sup> Vgl. Protokoll Nr. 1 zur Änderung der Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und/oder zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft. ABl. 2007 C 306/182 f.

<sup>56</sup> Vgl. Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 93.

ständig übernehmen müssen,<sup>57</sup> ist dadurch zu Artikel 7 geworden.<sup>58</sup> Zusätzlich erhalten die meisten Artikel des Schengen-Protokolls neue Fassungen.<sup>59</sup> Verändert wird auch der Artikel 1 des Schengen-Protokolls. In der Fassung des Schengen-Protokolls zum Vertrag von Amsterdam heißt es, dass alle aufgeführten Staaten Unterzeichner der Schengener Übereinkommen sind und dass diese ermächtigt werden, „untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen dieser Übereinkommen und damit zusammenhängender Bestimmungen, die im Anhang zu diesem Protokoll aufgeführt sind, - im folgenden als „Schengen-Besitzstand“ bezeichnet- zu begründen.“ In der seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gültigen Fassung heißt es hingegen, dass alle genannten Staaten ermächtigt werden, „untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen der vom Rat festgelegten Bestimmungen, die den Schengen-Besitzstand bilden, zu begründen.“ Die Festlegung, welche Bestimmungen zum Schengen-Besitzstand gehören, wurde demzufolge mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verändert.

### **2.3. Der Schengen-Besitzstand und seine Bestandteile**

„Besitzstand –französisch *Acquis*- ist ein Fachausdruck für die Gesamtheit aller primär- und sekundärrechtlichen Normen sowie der einschlägigen Gerichtshofentscheidungen, die sich im Laufe der Jahre angesammelt haben.“<sup>60</sup> Der Schengen-Besitzstand umfasst demnach alle Rechtsakte, die im Rahmen der Schengener-Zusammenarbeit erlassen worden sind und damit auf den ursprünglichen Übereinkommen aufbauen. Welche Bestimmungen dies sind, hat seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 01.12.2009 nach Artikel 1 des Schengen-Protokolls der Rat festzulegen. Zuvor war in Artikel 1 definiert, dass durch einen Anhang zum Protokoll festgelegt ist, welche Bestimmungen als „Schengen-Besitzstand“ bezeichnet werden.<sup>61</sup> Da es jedoch in Artikel 2 der alten Fassung des Schengen-Protokolls heißt, dass der Rat „alle Maßnahmen trifft, die für die Durchführung dieses Absatzes erforderlich

---

<sup>57</sup> Vgl. ebd.

<sup>58</sup> Vgl. Protokoll Nr. 1 zur Änderung der Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und/oder zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft. ABl. 2007 C 306/182 f.

<sup>59</sup> Vgl. ebd.

<sup>60</sup> Famira, Klaus, S. 21.

<sup>61</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290, S. 1.

sind“<sup>62</sup>, hat der Rat bereits am 20.05.1999 durch den Beschluss 1999/435/EG detailliert festgelegt, was zum Rechtsbestand von Schengen zählt.<sup>63</sup>

Der Ratsbeschluss baut dabei auf dem Anhang des Schengen-Protokolls (Stand Vertrag von Amsterdam), also auf primärrechtlichen Festlegungen, auf.<sup>64</sup> Neben dem Schengener Übereinkommen und dem SDÜ gehören laut dem Beschluss des Rates unter anderem die Beitrittsprotokolle und Beitrittsübereinkommen der Staaten, die erst später den Schengener Übereinkommen beigetreten sind, sowie die Beschlüsse und Erklärungen des Exekutiv Ausschusses zum Schengen-Besitzstand.<sup>65</sup> Da der Exekutiv Ausschuss durch die Integration des Schengen-Besitzstandes in das Recht der EU durch den Rat ersetzt wurde,<sup>66</sup> gehören heute verschiedene Ratsbeschlüsse und andere sekundärrechtliche Rechtsakte zum Schengen-Besitzstand.<sup>67</sup>

In den Rechtsakten, die zum Schengen-Besitzstand zählen, geht es neben der Abschaffung der Grenzkontrollen um die Einführung von verschiedenen Ausgleichsmaßnahmen. Ziel dieser Ausgleichsmaßnahmen ist es, dass es durch die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der EU nicht zu einem Sicherheitsdefizit für die einzelnen Mitgliedstaaten kommt. Hierzu zählen unter anderem die verstärkte Kooperation der Polizei, der elektronische Austausch von Fahndungs- und Einreisedaten und die Einführung einer gemeinsamen Visa- und Asylpolitik.<sup>68</sup> Ein Teil dieser Ausgleichsmaßnahmen wurde dabei bereits durch das SDÜ eingeführt,<sup>69</sup> während andere erst später, zum Beispiel durch den Schengener Grenzkodex, eingeführt wurden.<sup>70</sup>

Ein weiterer Bestandteil des Schengen-Besitzstandes ist die gemeinsame Visapolitik. Diese wurde mit der Abschaffung der Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen durch das

---

<sup>62</sup> Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 93.

<sup>63</sup> Vgl. Beschluss 1999/435/EG. ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 1 f.

<sup>64</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 95.

<sup>65</sup> Vgl. Beschluss 1999/435/EG. ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 1 f.

<sup>66</sup> Vgl. Frenz, Walter, S. 770.

<sup>67</sup> Vgl. Good, Paul-Lukas, S. 55 ff.

<sup>68</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 47.

<sup>69</sup> Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062, Artikel 9 ff.

<sup>70</sup> Vgl. Europäische Union (A).



SDÜ notwendig, da aufgrund der Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen auch die Angehörigen von Drittstaaten beim Grenzübertritt zwischen den einzelnen Schengen-Staaten nicht mehr kontrolliert werden konnten.<sup>71</sup> Bereits mit dem SDÜ wurde daher eine gemeinsame Visa- beziehungsweise Sichtvermerkspolitik eingeführt.<sup>72</sup> So wurde durch Artikel 10 (1) des SDÜ ein einheitlicher Sichtvermerk eingeführt, welcher für das Hoheitsgebiet aller Schengen-Teilnehmerstaaten Gültigkeit hat.<sup>73</sup> Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind die Artikel 77 (2) a) AEUV und 79 (2) a) AEUV die Grundlage für die gemeinsame Visapolitik. Darauf aufbauend regelt die Verordnung Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) die Verfahren und die Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte und die Durchreise durch die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten.<sup>74</sup>

Da es nach der Integration des Schengen-Besitzstandes in die EU weiterhin von Bedeutung ist, ob ein Rechtsakt Bestandteil des Schengen-Besitzstandes ist, müssen Rechtsakte, die zum Schengen-Besitzstand zählen, als solche gekennzeichnet werden, sodass es nicht zu einer vollständigen Verschmelzung des Schengen-Besitzstandes mit dem übrigen Besitzstand des RFSR kommt. Der Grund hierfür ist, dass es sich bei der Schengener-Zusammenarbeit um eine Verstärkte Zusammenarbeit handelt. Die Kennzeichnung ist daher notwendig, um eindeutig bestimmen zu können, welche Rechtsakte nur für die EU-Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig angenommen haben gelten und welche für alle EU-Mitgliedstaaten.<sup>75</sup>

#### **2.4. Die bisherigen Erweiterungen des Schengen-Raumes**

In den Jahren seit der Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens sind zahlreiche europäische Staaten dem Schengener Übereinkommen beigetreten<sup>76</sup> und haben nach der vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes die Kontrollen an den Grenzen zu

---

<sup>71</sup> Vgl. Haase, Marianne und Jugl, Jan, S. 1.

<sup>72</sup> Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062, Artikel 9 ff.

<sup>73</sup> Vgl. ebd., Artikel 10.

<sup>74</sup> Vgl. Europäische Union (A).

<sup>75</sup> Vgl. Good, Paul-Lukas, S. 18 f.

<sup>76</sup> Vgl. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Hrsg.). EUR-Lex. Verträge. Übereinkommen von Schengen. Chronologische Übersicht.

den anderen Schengen-Staaten aufgehoben. Mit dem Beginn der vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstandes kommt es neben der Aufhebung der Grenzkontrollen an den Landgrenzen mit anderen Schengen-Staaten, auch zu einer Aufhebung der Einreisekontrollen an Flughäfen, bei Flügen aus anderen Schengen-Staaten, und an Häfen, bei Schiffen aus anderen Schengen-Staaten. Darüber hinaus erhalten die neu beigetretenen Staaten das Recht die gemeinsamen Schengen-Visa auszustellen, die in allen Staaten des Schengen-Raumes gültig sind.<sup>77</sup>

Sowohl vor der Integration des Schengen-Besitzstandes in das Recht der EU als auch danach waren mehrere Schritte notwendig, bevor der Schengen-Besitzstand von denen den Schengener Übereinkommen oder der EU beitretenden Staaten ohne Einschränkungen angewendet werden konnte.<sup>78</sup> Der Grund hierfür ist, dass nach der Schlussakte des SDÜ für die vollständige Inkraftsetzung des SDÜ, also vor dem Beginn der tatsächlichen Anwendung der gesamten Bestimmungen des SDÜs, jeweils ein Beschluss des Exekutivausschusses, beziehungsweise seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam des Rates, notwendig ist um den Schengen-Besitzstand vollständig in Kraft zu setzen.<sup>79</sup>

Der erste Staat, der dem Schengener Übereinkommen beitrug, war Italien. Dies erfolgte durch ein am 27.11.1990 unterzeichnetes Übereinkommen über den Beitritt der Italienischen Republik zu dem am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen. Das Übereinkommen wurde von Italien und von allen Staaten, die die Schengener Übereinkommen bereits zuvor unterzeichnet hatten, unterschrieben. Aufgrund von Artikel 5 und der Gemeinsamen Erklärung zu Artikel 5, welche sich in der Schlussakte des Übereinkommens über den Beitritt der Italienischen Republik befindet, ist das Übereinkommen jedoch nicht sofort mit der Unterzeichnung wirksam geworden. Es musste vor dem Wirksamwerden zunächst noch von den anderen Staaten, die das Übereinkommen bereits unterzeichnet hatten, ratifiziert werden, in Kraft treten und am

---

<sup>77</sup> Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062.

<sup>78</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 309 f.

<sup>79</sup> Vgl. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062. Schlussakte, Gemeinsame Erklärung zu Artikel 139.

Ende, nachdem alle Voraussetzungen für die Anwendung des Übereinkommens von 1990 bei den Unterzeichnerstaaten des Beitrittsübereinkommens gegeben waren und die Kontrollen an den Außengrenzen tatsächlich durchgeführt wurden, in Kraft gesetzt werden.<sup>80</sup> Die Inkraftsetzung des Übereinkommens für Italien geschah zum 26.10.1997. Seit diesem Datum finden an den Grenzen von Italien zu den anderen Schengen-Staaten keine regulären Grenzkontrollen mehr statt.<sup>81</sup> Durch ähnliche Übereinkommen traten in den folgenden Jahren Spanien, Portugal, Griechenland, Österreich, Dänemark, Finnland und Schweden dem Schengener-Übereinkommen bei.<sup>82</sup>

Weitere Mitglieder des Schengen-Raumes sind die Nicht-EU-Staaten Island, Lichtenstein, Norwegen und die Schweiz. Diese Länder haben ein Großteil des Schengen-Besitzstandes in ihr nationales Recht übernommen<sup>83</sup> und sind über eine völkerrechtliche Vertragskonstruktion assoziiert.<sup>84</sup> Die ersten beiden Staaten, die nach diesem Muster dem Schengen-Raum beitraten, waren Island und Norwegen.<sup>85</sup> Diese hatten bereits eine Passunion mit Dänemark, Finnland und Schweden gehabt, sodass die Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen diesen Staaten bereits zuvor aufgehoben worden waren.<sup>86</sup> Das Assoziierungsabkommen mit diesen beiden Staaten wurde am 18.05.1999 unterzeichnet und am 01.12.2000 in Kraft gesetzt.<sup>87</sup> Liechtenstein und die Schweiz nehmen erst seit dem 19.12.2011<sup>88</sup> beziehungsweise seit dem 12.12.2008 vollständig an der Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes teil.<sup>89</sup> Der Beitritt der Schweiz zur Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes erfolgte über ein eigenes Assoziierungsabkommen mit der EU. Liechtenstein schloss dagegen kein eigenes Assoziierungsabkommen ab, sondern trat dem zwischen

---

<sup>80</sup> Vgl. Übereinkommen über den Beitritt der Italienischen Republik zu dem am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 63–68.

<sup>81</sup> Vgl. Winkelmann, Holger, S. 215.

<sup>82</sup> Vgl. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Hrsg.). EUR-Lex. Verträge, Übereinkommen von Schengen, Chronologische Übersicht.

<sup>83</sup> Vgl. Monar, Jörg (C), S. 282 f.

<sup>84</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 22.

<sup>85</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (A).

<sup>86</sup> Vgl. Europäische Union (B).

<sup>87</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (A).

<sup>88</sup> Vgl. Europäische Kommission (D).

<sup>89</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA).

der Schweiz und der EU abgeschlossenem Abkommen bei.<sup>90</sup> Eine Möglichkeit dem Schengen-Raum beizutreten stellt aktuell folglich der Abschluss eines Assoziierungsabkommens dar. Die andere Möglichkeit Mitglied des Schengen-Raumes zu werden, ist der Beitritt zur EU.

Am 01.05.2004 traten Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn, Malta und Zypern der EU bei. Dies war sowohl in Bezug auf die Anzahl der Länder als auch auf die Bevölkerung und Fläche die größte bisher stattgefundene EU-Erweiterungsrunde.<sup>91</sup> Diese Staaten mussten bereits vor dem EU-Beitritt im Rahmen ihrer Beitrittsverhandlungen den Schengen-Besitzstand vollständig in ihr nationales Recht übernehmen.<sup>92</sup> Da jedoch gemäß der Akte über den Beitritt dieser Länder und die Anpassungen der die EU begründenden Verträge noch ein Beschluss des Rates notwendig ist, um den Schengen-Besitzstand vollständig in Kraft zu setzen, konnten sie diesen zunächst nur in Teilen anwenden.<sup>93</sup> Mit dem Tag des EU-Beitritts fand daher noch keine Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen statt.

Für alle 2004 beigetretenen Länder, mit Ausnahme von Zypern, hat der Rat jedoch am 06.12.2007 beschlossen, die Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes vollständig in Kraft zu setzen.<sup>94</sup> Der Schengen-Besitzstand ist somit nach Artikel 1 des Beschlusses über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes für alle 2004 zur EU beigetretenen Staaten, außer Zypern, ab dem 21.12.2007 in Kraft gesetzt und wirksam.<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> Vgl. Protokoll zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen Besitzstands. ABl. EU 2011 L 160/21.

<sup>91</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (B).

<sup>92</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand Vom 2. Oktober 1997. ABl. Nr. C 340/ 93. Zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 18 Protokoll Nr. 1 zum Lissabonner Vertrag vom 13. 12. 2007. ABl. Nr. C 306 S. 165, ber. ABl. 2009 Nr. C 290 / 1.

<sup>93</sup> Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge ABl. EU 2003 L 236/33, Artikel 3.

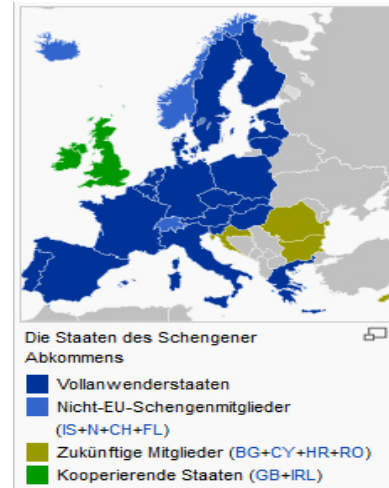
<sup>94</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2007 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik, 2007/801/EG, ABl. EU 2007 L 323/34.

<sup>95</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2007 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Tschechischen Republik, der Republik

Seit diesem Tag wird der Schengen-Besitzstand vollständig angewendet, was bedeutet, dass an den Schengen-Binnengrenzen dieser Länder keine Grenzkontrollen mehr stattfinden. Mit dem Beginn der vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstandes in den mittel- und osteuropäischen Staaten hat sich die Außengrenze des Schengen-Raumes deutlich nach Osten verschoben.<sup>96</sup>

## 2.5. Die aktuellen Teilnehmerstaaten

Gegenwärtig wenden 26 europäische Staaten den Schengen-Besitzstand vollständig an und sind damit Teil des grenzkontrollfreien Schengen-Raumes. Die meisten dieser Länder sind EU-Staaten. Darüber hinaus bestehen keine Grenzkontrollen zwischen den Schengen-Staaten einerseits und Andorra und San Marino andererseits. Diese beiden Staaten haben das SDÜ nicht unterzeichnet und sind formell keine Mitglieder im Schengen-Raum.<sup>97</sup> Das Gleiche gilt für Monaco und den Vatikanstaat. Auch hier gibt es keine Grenzkontrollen zu Frankreich beziehungsweise zu Italien. Diese europäischen Kleinstaaten können damit de facto ebenfalls zum Schengen-Raum gezählt werden.<sup>98</sup> Insgesamt leben damit zurzeit ungefähr 420 Millionen Personen im Schengen-Raum der über 4,3 Millionen km<sup>2</sup> umfasst.<sup>99</sup> Eine Erweiterung des Schengen-Raumes um Bulgarien und Rumänien würde dazu führen, dass die Fläche um fast 350.000 km<sup>2</sup> wachsen würde und die Einwohnerzahl um ungefähr 28 Millionen Personen zunehmen würde.<sup>100</sup> Die neu entstehende Schengen-Außengrenze wäre über 2500 km lang.<sup>101</sup>



Solidarité sans frontières (Hrsg.) (2013).  
Die Staaten des Schengener Abkommens  
URL:  
<http://www.sosf.ch/cms/upload/bilder/schengenraum.jpg> (letzter Zugriff 31.02.2014).

Aufgrund der Abschaffung der Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen ist die Entstehung des Schengen-Raums eine der sichtbarsten Erfolge des europäischen Integrations-

---

Estland, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik, 2007/801/EG, ABl. EU 2007 L 323/34.

<sup>96</sup> Vgl. Winkelmann, Holger, S. 217.

<sup>97</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (A).

<sup>98</sup> Vgl. Fedjaschin, Andrej und Hummer, Waldemar.

<sup>99</sup> Vgl. Hummer, Waldemar.

<sup>100</sup> Vgl. CIA (A) (Hrsg.) The World Factbook, Bulgarien und CIA (B) (Hrsg.) The World Factbook, Rumänien.

<sup>101</sup> Vgl. Central Intelligence Agency (CIA) (A) und Central Intelligence Agency (CIA) (B).

prozesses.<sup>102</sup> Dies wird auch in einer Eurobarometer Umfrage vom Herbst 2012 deutlich. In dieser gaben 41 % der Bürger an, dass sie persönlich von der Reduzierung der Grenzkontrollen bei Reisen ins Ausland profitiert hätten. Bei keiner anderen zur Auswahl gestellten Errungenschaft der EU gaben die befragten Bürger nur annähernd so oft an, davon persönlich profitiert zu haben.<sup>103</sup> Auch in einer Umfrage des Eurobarometers vom Juli 2013 nennen 56 % der befragten Bürger den freien Verkehr von Personen, Gütern und Dienstleistungen innerhalb der EU als eine der positivsten Errungenschaften der EU.<sup>104</sup> Zu der gleichen Einschätzung kommt auch der Rat der EU. Dieser bezeichnet den „Aufbau eines Raums, in dem der freie Personenverkehr über die Binnengrenzen hinweg gewährleistet ist“, als ist eine „der größten Errungenschaften der Europäischen Union.“<sup>105</sup>

Ogleich der Schengen-Besitzstand seit 1999 in das Unionsrecht integriert ist, gibt es mehrere EU-Mitgliedstaaten, welche den Schengen-Besitzstand nicht vollständig anwenden und daher die Grenzkontrollen zu den anderen Schengen-Staaten nicht abgeschafft haben. Während die EU-Mitgliedstaaten Großbritannien und Irland sich selbst dafür entschieden haben, den Schengen-Besitzstand nur teilweise anzuwenden und sich somit für ein, aufgrund der Verstärkten Zusammenarbeit mögliches, Opt-out entschieden haben<sup>106</sup> ist im Falle von Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern der Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig in Kraft gesetzt worden.

Zypern, als geteilte Insel, stellt dabei einen Sonderfall dar. Die Insel ist de facto in drei Teile geteilt: Landesteile, in denen die Regierung Zypern eine tatsächliche Kontrolle ausübt, Landesteile im Norden der Insel, in denen die Regierung Zypern keine tatsächliche Kontrolle ausübt und britische Militärbasen. Zwischen den einzelnen Landesteilen liegen keine Grenzen im klassischen Sinn. Zur Regelung dieses besonderen Sachverhalts wurden in den Beitrittsvertrag von Zypern zwei Protokolle aufgenommen. In diesen ist unter anderem geregelt, dass die Anwendung des EU-Besitzstandes, in den Landesteilen, in denen die Regierung Zypern keine tatsächliche Kontrolle ausübt, ausgesetzt wird.<sup>107</sup> Da Nordzypern somit faktisch nicht zum Schengen-Raum zählen kann und zwischen den Landesteilen keine offizielle Gren-

---

<sup>102</sup> Vgl. Iftode, Florinel, S. 770 und Europäischer Rat (C), S. 7.

<sup>103</sup> Vgl. Europäische Kommission (B): Standard Eurobarometer 78, Herbst 2012, S. 18.

<sup>104</sup> Vgl. Europäische Kommission (C): Standard Eurobarometer 79, Frühjahr 2013, S. 9.

<sup>105</sup> Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament (A), S. 3.

<sup>106</sup> Vgl. Monar, Jörg (D), S. 325.

<sup>107</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 321 f.

ze liegt, kann vor Lösung des Zypernkonflikts nicht über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes und eine Abschaffung der Grenzkontrollen entschieden werden.<sup>108</sup>

Der Grund, warum der Schengen-Besitzstand in Kroatien noch nicht vollständig in Kraft gesetzt worden ist, liegt darin begründet, dass ein Teil des Schengen-Besitzstandes, genau wie in den anderen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, erst nach einem Inkraftsetzungsverfahren vollständig angewendet werden kann.<sup>109</sup> Da Kroatien erst am 01.07.2013 der EU beigetreten ist, sind die Grenzkontrollen noch nicht weggefallen.<sup>110</sup> Wie das Inkraftsetzungsverfahren für den Schengen-Besitzstand abläuft, wird im Folgenden am Beispiel von Bulgarien und Rumänien geschildert werden.

### **3. Das Inkraftsetzungsverfahren des Schengen-Besitzstandes in den neuen EU-Mitgliedstaaten**

#### **3.1. Rechtlich festgeschriebener Ablauf des Inkraftsetzungsverfahrens**

Sowohl im Schengen-Protokoll,<sup>111</sup> als auch in der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht (Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien) vom 25.04.2005 befinden sich Artikel, in denen festgelegt ist, wie die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes abläuft.<sup>112</sup> Die Inkraftsetzung ist der tatsächliche Beginn der Wirkung der Vorschriften des Schengen-Besitzstandes.<sup>113</sup>

In Artikel 8 des Schengen-Protokolls,<sup>114</sup> beziehungsweise seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Artikel 7, ist geregelt, dass der Schengen-Besitzstand und auf Grundlage dessen getroffene Maßnahmen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen von allen Beitrittskandi-

---

<sup>108</sup> Vgl. Europäisches Parlament (A).

<sup>109</sup> Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft. ABl. EU 2012 L 112/21.

<sup>110</sup> Vgl. Europäische Union (E) (2013): Kroatien.

<sup>111</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290, S. 1, Artikel 7.

<sup>112</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 309.

<sup>113</sup> Vgl. Winkelmann, Holger, S. 215.

<sup>114</sup> Vgl. Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 93, Artikel 8.

daten vollständig zu übernehmen sind.<sup>115</sup> Während der dem EU-Beitritt vorausgehenden Beitrittsverhandlungen müssen die Beitrittskandidaten den Schengen-Besitzstand, als Bestandteil des Unionsrechts, somit vollständig in ihr nationales Recht übernehmen und diesen auch anwenden. Dies gilt insbesondere für Regelungen in den Bereichen der Außengrenzkontrollen und des Visumsregimes.<sup>116</sup> Nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen treten die Länder dann der EU und damit den Verträgen bei. Hierzu gehören nach Artikel 51 EUV auch die Protokolle sowie die Anhänge zu den Verträgen. Somit treten die beitretenden Staaten automatisch zum Schengen-Protokoll und den dazugehörigen Anhängen bei. Aus diesem Grund werden neu beigetretene Mitgliedstaaten auch in Artikel 1 des Schengen-Protokolls, in dem alle Staaten, die an der Verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen des Schengen-Besitzstandes teilnehmen dürfen, aufgezählt sind, genannt. Dessen ungeachtet fallen mit dem Tag des EU-Beitritts nicht automatisch die Grenzkontrollen an den gemeinsamen Grenzen mit anderen Schengen-Staaten weg.<sup>117</sup> Der Schengen-Besitzstand wird also nicht ab dem Tag des EU-Beitritts vollständig in den neuen Mitgliedstaaten angewendet.

Der Grund ist der in zwei Absätze unterteilte Artikel 4 der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien. In Absatz 1 heißt es, dass alle Rechtsakte, „die in Anhang II aufgeführt sind, sowie alle weiteren vor dem Tag des Beitritts erlassenen Rechtsakte dieser Art ab dem Tag des Beitritts für Bulgarien und Rumänien bindend und in diesen Staaten anzuwenden sind.“<sup>118</sup> Ein vergleichbarer Artikel findet sich auch in der Beitrittsakte für die 2004 der EU beigetretenen Staaten.<sup>119</sup> Ein Teil der Rechtsakte des Schengen-Besitzstandes wird also seit dem Tag des EU-Beitritts in den neuen EU-Staaten angewandt, da diese keinem besonderen Evaluierungsverfahren unterliegen und nicht mehr extra in Kraft gesetzt werden müssen. Die Vorbereitung und Überwachung der Umsetzung und Anwendung dieser Teile des Schengen-Besitzstandes sind bereits Inhalt des EU-Beitrittsprozesses gewesen.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> Vgl. Monar, Jörg (D), S. 326 und Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290, S. 1, Artikel 7.

<sup>116</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 305.

<sup>117</sup> Vgl. ebd., S. 306.

<sup>118</sup> Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl. EU 2005 L 157/203, Artikel 4.

<sup>119</sup> Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge ABl. EU 2003 L 236/33, Artikel 3.

<sup>120</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 312.



Absatz 2 des Artikels 4 der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien betrifft alle nicht in Absatz 1, also nicht in Anhang II der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien, genannten Rechtsakte des Schengen-Besitzstandes. Für diese ist festgelegt, dass sie „zwar für Bulgarien und Rumänien ab dem Tag des Beitritts bindend sind, aber in diesen Staaten jeweils nur nach einem entsprechenden Beschluss anzuwenden sind.“ Diesen Beschluss fasst der Rat „nach einer nach den geltenden Schengen-Evaluierungsverfahren durchgeführten Prüfung der Frage, ob die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des betreffenden Besitzstandes in dem jeweiligen Staat gegeben sind.“<sup>121</sup> Alle nicht in Anhang II der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien aufgelisteten Rechtsakte des Schengen-Besitzstandes können in diesen Staaten also nicht unmittelbar nach dem EU-Beitritt angewendet werden, sondern müssen erst noch in Kraft gesetzt werden. Somit wurden die beiden Staaten zwar mit dem Beitritt zur EU formal Schengenmitglieder, ein Teil der Schengen-Regeln, beispielsweise über die Abschaffung der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen, kommen für sie jedoch noch nicht zur Anwendung.<sup>122</sup> Für die Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstandes ist demzufolge ein Beschluss des Rates notwendig. Der Inkraftsetzungsprozess umfasst somit für einen Teil des Schengen-Besitzstandes zwei Stufen.<sup>123</sup>

Die Grundlage für dieses mehrstufige Inkraftsetzungsverfahren bildet die gemeinsame Erklärung zu Artikel 139 des SDÜ, welche Teil der Schlussakte des SDÜ ist. Hier heißt es, dass das Übereinkommen erst in Kraft gesetzt wird, „wenn die Voraussetzungen der Anwendung des Übereinkommens bei den Unterzeichnerstaaten gegeben sind und die Kontrollen an den Außengrenzen tatsächlich durchgeführt werden.“<sup>124</sup> Es ist also festgelegt, dass, bevor das SDÜ in einem Staat tatsächlich wirksam werden kann, überprüft werden muss, ob der Staat dazu fähig ist, das SDÜ anzuwenden.

Ebenfalls in Artikel 4 Absatz 2 der Beitrittsakte für Rumänien und Bulgarien ist beschrieben, wie der Beschluss des Rates über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-

---

<sup>121</sup> Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl. EU 2005 L 157/203, Artikel 4.

<sup>122</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 309.

<sup>123</sup> Vgl. Winkelmann, Holger, S. 217.

<sup>124</sup> Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062. Schlussakte, Gemeinsame Erklärung zu Artikel 139.

Besitzstandes, gefasst werden muss. Hier ist festgelegt, dass der Ratsbeschluss, mit dem beschlossen wird, dass auch die nicht in Anhang II der Beitrittsakte genannten Rechtsakte in Bulgarien und Rumänien angewendet werden können, einstimmig gefasst werden muss.<sup>125</sup> Die einzelnen Vertreter der Mitgliedstaaten haben somit ein Veto-Recht.

Stimmberechtigt sind jedoch nur die Vertreter der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, für die die Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes, die zur Abstimmung stehen, bereits anwendbar sind, sowie die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, für den die Bestimmungen anwendbar werden sollen.<sup>126</sup> Die Vertreter der Regierungen Irlands, des Vereinigten Königreiches Großbritannien und Nordirlands sind nur bei den Abstimmungen stimmberechtigt, bei welchen es um Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes oder damit zusammenhängende Rechtsakte geht, an denen sie selbst teilnehmen.<sup>127</sup> Zuständig für den RFSR und damit auch den Schengen-Besitzstand ist die Ratsformation „Justiz und Inneres“. Diesem gehören die Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten an.<sup>128</sup> Diese treffen die endgültige Entscheidung über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes.

Bevor sie den Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes treffen können, muss das Europäische Parlament angehört werden. Weiterhin ist zu untersuchen, ob „die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des betreffenden Besitzstandes in dem jeweiligen Staat gegeben sind“.<sup>129</sup> Es muss also überprüft werden, ob die Staaten, die Teil des Schengen-Raumes werden wollen, fähig sind, die einzelnen Bestandteile des Schengen-Besitzstandes anzuwenden. Diese Prüfung wird nach dem geltenden Schengen-Evaluierungsverfahren durchgeführt.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl. EU 2005 L 157/203, Artikel 4.

<sup>126</sup> Vgl. Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl. EU 2005 L 157/203, Artikel 4.

<sup>127</sup> Vgl. ebd.

<sup>128</sup> Vgl. Frenz, Walter, S. 770.

<sup>129</sup> Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl. EU 2005 L 157/203.

<sup>130</sup> Vgl. ebd.

### 3.2. Das Evaluierungsverfahren

Das Evaluierungsverfahren ist die Prüfung, ob alle für die Inkraftsetzung des SDÜ erforderlichen Voraussetzungen in einem Staat, der Kandidat für die Inkraftsetzung ist, erfüllt sind.<sup>131</sup> Für die Durchführung dieser Prüfung war der Ständige Schengener Bewertungs- und Anwendungsausschuss (Ständiger Ausschuss) zuständig. Dieser wurde 1999 durch einen Beschluss des Exekutivausschusses eingerichtet und hatte unter anderem die Aufgabe, unter der Aufsicht des Exekutivausschusses zu prüfen, ob „alle für die Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens, in einem Staat, der Kandidat für die Inkraftsetzung ist, erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.“<sup>132</sup> Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam übernimmt die Ratsarbeitsgruppe für Schengen-Fragen in der Konfiguration „Schengen-Bewertung“, auch "SCH-EVAL" (Schengen Evaluation Working Party) genannt, diese Aufgabe.<sup>133</sup> Sie setzt sich aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten, der anderen Staaten, die dem Schengen-Raum angehören sowie den EU-Institutionen (Rat und Kommission) zusammen.<sup>134</sup> Rechtsgrundlage für den Evaluierungsprozess ist, neben dem Artikel 4 (2) der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien und einigen weiteren, neueren Dokumenten, weiterhin der Beschluss des Exekutivausschusses zur Gründung des Ständigen Ausschusses,<sup>135</sup> in dem auch der Ablauf des Evaluierungsverfahrens festgelegt ist. Der Grund hierfür ist, dass der Schengen-Besitzstand „ohne Neuverhandlung in den Rahmen der Europäischen Union überführt“ wurde. „Der Ständige Ausschuss und sein Mandat von 1998 wurden somit unverändert übernommen. Er wurde lediglich im Rat in „Gruppe Schengen-Bewertung“ (SCH-EVAL) umbenannt.“<sup>136</sup>

Begonnen wird das Evaluierungsverfahren von EU-Mitgliedstaaten, die für eine Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Frage kommen, auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaates, sobald dieser der Ansicht ist, alle Voraussetzungen erfüllt zu haben.<sup>137</sup> Zu Beginn der Bewertung erstellt die Ratsarbeitsgruppe eine Liste mit den von den Kandidaten zu

<sup>131</sup> Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl. EU 2005 L 157/203.

<sup>132</sup> Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1999 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (SCH/Com-ex (98) 26 Def.). ABl. EG Nr. L 239 vom 22/09/2000 S. 0138 – 0143.

<sup>133</sup> Vgl. Pascouau, Yves, S. 1 und Schweizerische Eidgenossenschaft. Integrationsbüro EDA/EVD, S. 2.

<sup>134</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Integrationsbüro EDA/EVD, S. 2.

<sup>135</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (D).

<sup>136</sup> Vgl. Europäische Kommission (G), 1. Kontext des Vorschlags.

<sup>137</sup> Vgl. Europäische Kommission (E).

erfüllenden Kriterien. Zu den Kriterien gehören insbesondere die vollständige und wirksame Anwendung der Begleitmaßnahmen, welche die Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen ermöglichen.<sup>138</sup> Hierzu zählen verschiedene technische und institutionelle Voraussetzungen in den Bereichen Außengrenzkontrolle, Überwachung der Land- und der Seeaußengrenzen, Visa, Voraussetzungen für den Reiseverkehr von Drittausländern, einschließlich der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des unrechtmäßigen Aufenthalts, Aufenthaltstitel und Ausschreibungen zum Zwecke der Einreiseverweigerung, polizeiliche Zusammenarbeit, Rechtshilfe in Strafsachen, Betäubungsmittel, SIS, Schutz personenbezogener Daten, Entfernungs- und Rückübernahmepolitik und Regeln für den Personenverkehr auf Flughäfen.<sup>139</sup> Bei diesen genannten Punkten wird das genaue Niveau festgelegt, das von den Staaten „in allen vom Übereinkommen abgedeckten Bereichen zu erreichen ist.“<sup>140</sup> „Nach der Annahme dieser Kriterien durch den Exekutivausschuss“, beziehungsweise seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam durch den Rat, wird überprüft, ob der Staat die Kriterien für die Inkraftsetzung erfüllt und das festgelegte Niveau erreicht.<sup>141</sup> Dazu müssen die Staaten zunächst verschiedene, detaillierte Fragebögen ausfüllen. Anschließend finden regelmäßige Bewertungsbesuche von Sachverständigen statt.<sup>142</sup> Die Sachverständigen stammen aus verschiedenen Schengen-Mitgliedstaaten.<sup>143</sup>

Anschließend erstellt die Arbeitsgruppe einen detaillierten, bewertenden Bericht. „Die Berichte müssen klar die Bereiche aufzeigen, in denen die Zielsetzungen erreicht wurden, sowie die Bereiche, in denen dies nicht der Fall ist, verbunden mit konkreten Vorschlägen zu Maßnahmen, die im Hinblick auf die Behebung der Probleme oder die Optimierung der Situation zu ergreifen sind.“<sup>144</sup> Nachdem alle Zielsetzungen erreicht sind, wird das Evaluierungsverfahren abgeschlossen und der Beschluss über die Inkraftsetzung kann gefasst werden. Weitere Kriterien für die vollständige Inkraftsetzung, als die im Evaluierungsverfahren über-

---

<sup>138</sup> Vgl. Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1999 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (SCH/Com-ex (98) 26 Def.). ABl. Nr. L 239 vom 22/09/2000, S. 0138 – 0143.

<sup>139</sup> Vgl. ebd.

<sup>140</sup> Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1999 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (SCH/Com-ex (98) 26 Def.). ABl. Nr. L 239 vom 22/09/2000, S. 0138 – 0143.

<sup>141</sup> Vgl. Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1999 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (SCH/Com-ex (98) 26 Def.). ABl. Nr. L 239 vom 22/09/2000, S. 0138 – 0143.

<sup>142</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (D).

<sup>143</sup> Vgl. Schengen-Departement Romania (B).

<sup>144</sup> Ebd.

prüft werden, sind gemäß dem Beitrittsvertrag und dem bestehenden EU-Rechtsrahmen nicht vorgesehen.<sup>145</sup> Für die Inkraftsetzung sollten demnach ausschließlich technische und institutionelle Kriterien, die sich eindeutig messen lassen, eine Rolle spielen.

#### **4. Der aktuelle Stand des Inkraftsetzungsverfahrens im Fall von Bulgarien und Rumänien**

##### **4.1. Bereits erfolgte Schritte auf dem Weg zur vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstandes**

Bereits im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen, also schon vor dem eigentlichen Beitritt zur EU, mussten Bulgarien und Rumänien den gesamten Schengen-Besitzstand in ihr nationales Recht übernehmen. Mit dem EU-Beitritt haben sie dann begonnen, alle in Anhang II der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien genannten Teile von diesem anzuwenden. Durch den Beitritt zur EU und dem damit verbundenen Beitritt zum Schengen-Protokoll sind Rumänien und Bulgarien formell bereits Teilnehmer an der Verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes geworden. Daher werden sie bereits in Artikel 1 des Schengen-Protokolls, in dem eine Reihe von EU-Staaten zu einer Verstärkten Zusammenarbeit ermächtigt wird, aufgeführt.<sup>146</sup> Alle Schritte, die im Bereich des Primärrechts ablaufen, haben die beiden Staaten somit bereits durchlaufen.

Auch das Evaluierungsverfahren, welches laut Artikel 4 (2) der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien, der Fassung des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes vorausgehen muss,<sup>147</sup> ist für Bulgarien und Rumänien bereits beendet.<sup>148</sup> Mit den Evaluierungsverfahren für die beiden Staaten wurde jeweils begonnen, nachdem diese durch eine sogenannte „Declaration of Readiness“ erklärt hatten, für die Überprüfung im Rahmen des Evaluierungsverfahrens bereit zu sein. Bulgarien erklärte dies am 25.01.2008<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Vgl. Europäisches Parlament (B).

<sup>146</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290 und Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl EU 2005 L 157/203. .

<sup>147</sup> Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl EU 2005 L 157/203, Artikel 4 (2).

<sup>148</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (C), S. 10.

<sup>149</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (D), S. 2.

und Rumänien für einen Teil des Evaluierungsverfahrens am 28.06.2007<sup>150</sup> und für den Rest des Evaluierungsverfahrens am 02.06.2008.<sup>151</sup>

Daraufhin fanden zwischen 2008 und 2011 in Rumänien die Evaluationsbesuche statt. In diesem Zeitraum gab es nacheinander Bewertungsbesuche für die verschiedenen zu evaluierenden Bereiche und es wurden verschiedene ausführliche Berichte für die einzelnen Bereich erstellt. In einigen Bereichen, wie für die Überprüfung der Luft- und Landgrenzen, waren dabei mehrere Besuche notwendig, da bei den vorherigen Besuchen Verbesserungsbedarf festgestellt worden war.<sup>152</sup> Die Evaluationsbesuche in Bulgarien erfolgten in den Jahren 2009 bis 2011.<sup>153</sup> Auch hier fanden in diesem Zeitraum zahlreiche Bewertungsbesuche für die verschiedenen Bereiche statt<sup>154</sup> und genau wie in Rumänien gab es auch hier einige Bereiche, wie beispielsweise die Kontrollen an den Landgrenzen, in denen es mehrere Besuche gegeben hat.<sup>155</sup>

Nach dem Ende der Bewertungsbesuche hat der Rat bei seiner Tagung am 09. und 10.06.2011 festgestellt, dass Bulgarien und Rumänien das Evaluierungsverfahren durchlaufen haben und dieses somit abgeschlossen ist.<sup>156</sup> Die Kriterien, die im Rahmen des Evaluierungsverfahrens zu erfüllen waren, haben beide Staaten erreicht. Demnach sind alle Voraussetzungen für die praktische Anwendung des Schengen-Besitzstandes in allen relevanten Bereichen gegeben<sup>157</sup>. Ebenso hat das Europäische Parlament am 08.06.2011 mit einer legislativen Entschließung seine Zustimmung zu dem Beschluss des Rates gegeben.<sup>158</sup> Alle rechtlich vorgeschriebenen Voraussetzungen für die Fassung des Beschlusses sind somit gegeben.

Nach Artikel 1 des Beschlusses des Rates vom 29. Juni 2010 über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes über das Schengener Informationssystem in der Republik Bulgarien und Rumänien sind seit dem 15.10.2010 sogar bereits Teile des SIS für Bul-

---

<sup>150</sup> Vgl. David, Christian.

<sup>151</sup> Vgl. Schengen-Departement Romania (A).

<sup>152</sup> Vgl. Schengen-Departement Romania, (B).

<sup>153</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (D), S. 2 f.

<sup>154</sup> Vgl. ebd.

<sup>155</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (D), S. 5.

<sup>156</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (C), S. 10.

<sup>157</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (D).

<sup>158</sup> Vgl. Europäisches Parlament (C).

garien und Rumänien in Kraft gesetzt.<sup>159</sup> Durch diesen Beschluss werden somit bereits Teile des Schengen-Besitzstandes, die nicht in Anhang II der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien genannt sind, in den beiden Staaten angewendet. Fast alle rechtlich vorgesehenen Schritte auf dem Weg zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes haben Rumänien und Bulgarien bereits durchlaufen. Darüber hinaus sind, da die Evaluierungsverfahren bereits abgeschlossen sind, alle Voraussetzungen für die vollständige Inkraftsetzung und die Anwendung des Schengen-Besitzstandes gegeben. Dies bedeutet, dass auch die Schengen-Außengrenze bereits nach Schengen-Regeln aufgerüstet ist. Weiterhin existiert seit dem 29.10.2010 auch schon der Entwurf eines Beschlusses für die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in den beiden Staaten<sup>160</sup>. Der einzige noch fehlende Schritt ist demnach die Annahme des Beschlusses.

#### **4.2. Noch offene Schritte auf dem Weg zur vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstandes**

Damit der Schengen-Besitzstand in Bulgarien und Rumänien vollständig angewendet werden kann und die beiden Staaten dadurch Bestandteil des Schengen-Raumes werden, muss lediglich noch ein Beschluss des Rates gemäß Artikel 4 (2) der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien angenommen werden. Durch den Ratsbeschluss wird der Schengen-Besitzstand für die beiden Staaten vollständig in Kraft gesetzt. Alle anderen erforderlichen Schritte, inklusive des Entwurfes des Beschlusses und des Einholens der Stellungnahme des Europäischen Parlaments, sind bereits erfolgt. Die Fassung des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung kann, da alle Voraussetzungen für die Beschlussfassung gegeben sind, umgehend erfolgen. Der Ratsbeschluss muss nach Artikel 4 (2) der Beitrittsakte einstimmig gefasst werden. Aufgrund dessen kann der Ratsbeschluss bereits durch die Gegenstimme eines einzelnen Staates scheitern<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Vgl. Beschluss des Rates vom 29. Juni 2010 über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Bulgarien und Rumänien. ABl. EU L 166 vom 1.7.2010, S. 17–20.

<sup>160</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (E).

<sup>161</sup> Siehe Kapitel 3.1.

### 4.3. Die bisherigen Entscheidungen des Rates

Das Thema der Beschlussfassung über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien stand bis zum Sommer 2013 bereits fünf Mal auf der Tagesordnung des Rates.<sup>162</sup> Jedes Mal wurde der Beschluss abgelehnt oder die Entscheidung vertagt,<sup>163</sup> sodass der Beschluss aktuell noch nicht angenommen worden ist.<sup>164</sup>

Das erste Mal wurde am 24. und 25.02.2011 im Gemischten Ausschuss, in dem die inhaltlich zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten und der mit Schengen assoziierten Staaten tagen, über den Ratsbeschluss diskutiert. Es wurde jedoch lediglich der aktuelle Stand des Inkraftsetzungsverfahrens festgestellt. Ein Beschluss wurde nicht gefasst.<sup>165</sup> Das nächste Mal wurde auf der Tagung des Rates am 09. und 10.06.2011 über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien beraten. Obwohl das Schengen-Evaluierungsverfahren bei dieser Tagung für abgeschlossen erklärt wurde, wurde erneut kein Beschluss gefasst. Entschieden wurde lediglich, dass der Rat sich spätestens im September 2011 erneut mit der vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien beschäftigen soll.<sup>166</sup>

Die Beschlussfassung stand daher am 22.09.2011 wieder auf der Tagesordnung des Rates. Auch dieses Mal wurde kein Beschluss gefasst, da es für den vom polnischen Ratsvorsitz vorgelegten Text nicht die erforderliche einstimmige Unterstützung gab und der Text somit nicht zur Abstimmung gestellt wurde.<sup>167</sup> Die einstimmige Unterstützung gab es nicht, da Finnland und die Niederlande gegen die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens in den Schengen-Raum Stellung bezogen hatten.<sup>168</sup> Die Fassung des Beschlusses wurde daher auf unbestimmte Zeit verschoben.<sup>169</sup> Zwischenzeitlich wurde dann darüber beraten, zusätzliche Kriterien für die Vollanwendung des Schengen-Besitzstandes einzuführen. Dieser Vorschlag wurde jedoch vom Europäischen Parlament abgelehnt.<sup>170</sup>

---

<sup>162</sup> Europäisches Parlament (D).

<sup>163</sup> Vgl. Irmer, Sven-Joachim und Mreyen, Lukas, S. 1.

<sup>164</sup> Europäisches Parlament (D).

<sup>165</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (F), S. 16.

<sup>166</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (C), S. 10.

<sup>167</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (G), S. 7.

<sup>168</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland.

<sup>169</sup> Vgl. Europäisches Parlament (E).

<sup>170</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland.



Schließlich beschäftigten sich am 09.12.2011 die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im Europäischen Rat mit dem Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens. Diese stellten fest, dass „sämtliche rechtlichen Bedingungen erfüllt sind, damit der Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien gefasst werden kann.“<sup>171</sup> Weiterhin forderte der Europäische Rat den Rat auf, den „Beschluss so bald wie möglich anzunehmen.“<sup>172</sup> Da es aber in den folgenden Monaten zu keiner Beschlussfassung des Rates kam, beschäftigte sich der Europäische Rat am 01. und 02.03.2012 erneut mit dem Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens und vereinbarte, dass der Rat sich erneut mit der Frage „befassen sollte um im September [2012] seinen Beschluss fassen zu können.“<sup>173</sup>

Trotzdem stand die nächste Debatte über den Beschluss erst am 25.10.2012 auf der Tagesordnung des Rates.<sup>174</sup> Doch auch dieses Mal wurde der Beschluss nicht angenommen, da die erforderliche Einstimmigkeit nicht erreicht wurde.<sup>175</sup> Genau wie bereits 2011 waren es, der bulgarischen Presseagentur Novinite zufolge, die Niederlande und ein bis zwei weitere nicht genannte Staaten, die sich gegen die Fassung des Beschlusses gestellt hatten.<sup>176</sup> Erneut wurde daher lediglich der Sachstand festgestellt und es wurde beraten, ob die Abschaffung der Grenzkontrollen in mehreren Schritten erfolgen sollte.<sup>177</sup> Das nächste Mal sollte auf der Tagung des Rates am 07. und 08.03.2013 über die Vollanwendung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien entschieden werden.<sup>178</sup> Nachdem der ehemalige deutsche Innenminister Hans-Peter Friedrich in einem am 03.03.2013 veröffentlichten Interview mit dem Spiegel mit einem Veto gedroht hatte,<sup>179</sup> wurde die Abstimmung jedoch auch dieses Mal von der Tagesordnung des Rates genommen und somit verschoben.<sup>180</sup> Zuletzt wurde auf der Tagung des Rates am 05. und 06.12.2013 über das Thema beraten. Ein Beschluss

---

<sup>171</sup> Europäischer Rat (A), S. 6.

<sup>172</sup> Ebd., S. 6.

<sup>173</sup> Europäischer Rat (B), S. 2.

<sup>174</sup> Vgl. Europäisches Parlament (D).

<sup>175</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (H), S. 11 f.

<sup>176</sup> Vgl. O.A. (J).

<sup>177</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (H), S. 11 f, S. 12.

<sup>178</sup> Vgl. Europäisches Parlament (D).

<sup>179</sup> Vgl. DER SPIEGEL (Hrsg.).

<sup>180</sup> Vgl. Irmer, Sven-Joachim und Mreyen, Lukas, S. 1.

über die vollständige Inkraftsetzung wurde jedoch auch hier nicht gefasst und es wurde auch kein konkretes Datum für die Inkraftsetzung oder die Beschlussfassung festgelegt.<sup>181</sup>

Der Beschluss des Rates über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien wird somit bereits seit über zwei Jahren immer wieder von einzelnen Ministern im Rat abgelehnt oder die Abstimmung über den Beschluss wird von der Tagesordnung genommen, sodass es bis jetzt nicht zu einer Beschlussfassung und der daraus folgenden Inkraftsetzung des Besitzstandes kommen konnte. Medienberichten zufolge haben bisher insgesamt vier Staaten die Fassung des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien ein oder mehrmals verhindert. Dies sind Deutschland,<sup>182</sup> die Niederlande,<sup>183</sup> Finnland<sup>184</sup> und Frankreich.<sup>185</sup> Einige weitere Regierungen von Staaten, wie Belgien oder Österreich, haben darüber hinaus Bedenken gegen die Vollenwendung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien und eine damit verbundene Abschaffung der Grenzkontrollen geäußert.<sup>186</sup>

## **5. Mögliche Hinderungsgründe für die Vollenwendung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien**

Von den Innen- und Justizministern der EU-Mitgliedstaaten, die die Fassung des Beschlusses in der Vergangenheit verhindert haben, und von anderen Politikern werden in Interviews und Stellungnahmen verschiedene Gründe genannt, weswegen Bulgarien und Rumänien ihrer Meinung nach den Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig anwenden sollten und damit noch nicht Teil des grenzkontrollfreien Schengen-Raums werden sollten. Die drei Gründe, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit für die Verzögerung der Beschlussfassung verantwortlich sind, werden in den nachfolgenden Abschnitten näher vorgestellt. Im Einzelnen sind dies: die mangelnde Fähigkeit Bulgariens und Rumäniens, die Schengen-Außengrenze zu kontrollieren, die Furcht vor einer Zunahme der Armutsmigration nach Westeuropa und die öffentliche Meinung in einigen EU-Mitgliedstaaten. Dabei wird auch untersucht, ob die Hinderungsgründe, eine Inkraftsetzung aus rechtlicher Sicht unmöglich

---

<sup>181</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (I), S. 11.

<sup>182</sup> Vgl. DER SPIEGEL (Hrsg.).

<sup>183</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland.

<sup>184</sup> Vgl. ebd.

<sup>185</sup> Vgl. O.A. (A): Rumänien und Bulgarien in der Warteschleife.

<sup>186</sup> Vgl. Lessenski, Marin (B).

machen oder ob die Gründe, die die Inkraftsetzung aktuell verzögern, „lediglich“ politische Gründe sind, die rechtlich gesehen nicht für eine Verzögerung der Inkraftsetzung verantwortlich sein dürfen. Einen Anspruch auf die vollständige Nennung sämtlicher möglicher Gründe, die für die Verzögerung der Inkraftsetzung verantwortlich sein könnten, kann es hierbei nicht geben, da es möglich ist, dass auch Gründe für die Verzögerung eine Rolle spielen, die von Politikern nicht öffentlich benannt werden.

### **5.1. Mangelnde Fähigkeit Bulgariens und Rumäniens, die Schengen-Außengrenze zu kontrollieren**

Ein Grund, der in den Diskussionen um die Anwendung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien häufig angeführt wird, ist, dass Bulgarien und Rumänien nicht in der Lage seien, die Schengen-Außengrenze wirksam zu kontrollieren und den Schengen-Besitzstand dort vollständig und korrekt anzuwenden. Mit einem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum Schengen-Raum würden die bulgarisch-türkische Grenze, die bulgarisch-mazedonische und die bulgarisch-serbische sowie die rumänisch-serbische, die rumänisch-ukrainische Grenze und die rumänisch-moldawische Grenze zu neuen Schengen-Außengrenzen werden. Zusätzlich würde am Schwarzen Meer eine neue See-Grenze des Schengen-Raumes entstehen. Insgesamt wäre die neue Schengen-Außengrenze, die Bulgarien und Rumänien kontrollieren müssten, über 2500 km lang.<sup>187</sup> Verschiedene Politiker haben bereits infrage gestellt, ob Bulgarien und Rumänien dazu in der Lage sein werden. So erklärte zum Beispiel der französische Außenminister Laurent Fabius in einem Radiointerview im France Inter Radio im Sommer 2013, dass Paris sich Sorgen mache, ob Bulgarien und Rumänien die Außengrenzen ausreichend schützen können.<sup>188</sup> Dieselben Bedenken waren zuvor von dem finnischen Innenminister Päivi Räsänen geäußert worden, der 2011 sagte, dass Finnland nicht vollständig auf Bulgariens und Rumäniens Fähigkeiten die Außengrenze zu schützen, vertraue.<sup>189</sup> Da der Beschluss jedoch einstimmig gefasst werden muss,<sup>190</sup> müssen alle Schengen-Staaten von der Effizienz der Außengrenzkontrollen an den rumänisch und bulgarischen Schengen-

---

<sup>187</sup> Vgl. Central Intelligence Agency (CIA) (A) und Central Intelligence Agency (CIA) (B).

<sup>188</sup> Vgl. O.A. (A) und Sage, Alexandria.

<sup>189</sup> Vgl. O.A. (G): Bulgaria's efforts to join the Schengen area.

<sup>190</sup> Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl EU 2005 L 157/203, Artikel 4 (2).

Außengrenzen überzeugt sein, bevor sie bereit seien werden, der Aufhebung der Grenzkontrollen zuzustimmen.<sup>191</sup>

Als Grund, weswegen er nicht von der Effizienz der Außengrenzkontrollen überzeugt ist, nennt der finnische Innenminister unter anderem Probleme im Zusammenhang mit Korruption.<sup>192</sup> Dieses Problem wird auch von anderen Politikern angeführt. Der ehemalige deutsche Innenminister Hans-Peter Friedrich sagte zu dem Thema in einem Interview in der deutschen Zeitschrift Spiegel: "Wer sich durch Bestechung sein Visum beschafft, könnte - ohne weitere Kontrollen - bis nach Deutschland reisen."<sup>193</sup> Die gleiche Meinung vertritt Josef Scheuring, der Vorsitzende der Gruppe Bundespolizei in der Gewerkschaft der Polizei. Dieser sagte in einem Interview, dass Bulgarien und Rumänien aufgrund eines nicht funktionierenden Rechtssystems und hoher Korruption nicht in der Lage seien, die neuen Schengen-Außengrenzen am Schwarzen Meer und Richtung Ukraine zu schützen.<sup>194</sup> Auch die Niederlande führen Probleme mit Korruption und organisierter Kriminalität in Bulgarien und Rumänien als Gründe an, weswegen die Aufnahme der beiden Länder in den Schengen-Raum dessen Außengrenze verletzbar machen würde.<sup>195</sup> Karel van Kesteren, der niederländische Botschafter in Bulgarien sagte 2011 dazu: „Es ist schon praktisch, einen Apparat zu haben, der einem signalisiert, ob sich eine illegale Person im hinteren Bereich eines Lastwagens versteckt“. „Wenn man jemandem allerdings 500 Euro geben kann, damit er woandershin schaut, dann macht das alles keinen Sinn.“<sup>196</sup>

Hinweise für diese Probleme finden sich auch in den halbjährlich erscheinenden Fortschrittsberichten der Kommission, die im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für Bulgarien und Rumänien erstellt werden. In diesen werden die Fortschritte der Reformen im Justizwesen, die Fortschritte im Kampf gegen die Korruption und im Fall von Bulgarien auch die Fortschritte im Kampf gegen die organisierte Kriminalität dargestellt<sup>197</sup>. In dem Bericht für Rumänien vom 30.01.2013 stellt die Kommission beispielsweise fest, dass Rumänien in der empfohlenen Reform des Justizwesens und im Kampf gegen die

---

<sup>191</sup> Vgl. Monar, Jörg (D), S. 328.

<sup>192</sup> Vgl. O.A. (G): Bulgaria's efforts to join the Schengen area.

<sup>193</sup> Friedrich, Hans-Peter in DER SPIEGEL (Hrsg.).

<sup>194</sup> Vgl. Scheuring, Josef.

<sup>195</sup> Vgl. Iftode, Florinel, S. 772.

<sup>196</sup> Karel van Kesteren nach Daley, Suzanne und Castle, Stephen.

<sup>197</sup> Vgl. Europäische Kommission (J).

Korruption den Fortschritt beschleunigen muss.<sup>198</sup> Auch für Bulgarien hat die Kommission in dem Fortschrittsbericht vom 18.07.2012 festgestellt, dass die Korruptionsmöglichkeiten bei Grenzkontrollen durch Reformen zwar bereits reduziert worden sind, die Umsetzung dieser jedoch noch lückenhaft ist, sodass noch weitere Verbesserungen der Maßnahmen gegen Korruption notwendig sind.<sup>199</sup> Darüber hinaus zeigt bereits die Existenz des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für den Bereich Justiz und Korruptionsbekämpfung, dass es in Bulgarien und Rumänien sechs Jahre nach dem Beitritt zur EU noch zahlreiche Probleme mit Korruption gibt.

Ein weiteres Indiz für das gehäufte Auftreten von Korruptionsfällen in den beiden Ländern ist die Platzierung im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International. Hier belegten Bulgarien und Rumänien im Jahr 2012 die Plätze 75 und 66 von insgesamt 174 Positionen. Im Vergleich mit den anderen EU-Mitgliedstaaten sind dies die zweit und die viert schlechteste Platzierung. Das Schengen-Mitgliedsland Griechenland befindet sich jedoch mit Platz 94 noch deutlich hinter Bulgarien und Rumänien und auch Italien, welches ebenfalls Mitglied im Schengen-Raum ist, schafft es nur auf Platz 72 und schneidet damit schlechter ab als Rumänien.<sup>200</sup> Auch das deutsche Auswärtige Amt weist in seinen allgemeinen Reisehinweisen für Bulgarien und Rumänien auf mögliche Korruptionsfälle in beiden Ländern hin.<sup>201</sup> Darüber hinaus sieht die Mehrheit der bulgarischen Bevölkerung die Korruption allgemein als ein großes Problem an.<sup>202</sup> Ebenso glauben 54,1 % der bulgarischen Bürger einer Umfrage des Open Society Institut Sofia zufolge, dass die Probleme Bulgariens mit Korruption, organisierter Kriminalität und Problemen bei der Justizreform die Hauptgründe seien, weswegen der Schengen-Raum Beitritt Bulgariens verschoben wurde.<sup>203</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die hohe Anzahl an Korruptionsfällen und die daraus resultierende Befürchtung, dass die Schengen-Außengrenze nicht ausreichend gesichert wäre, wenn Bulgarien und Rumänien Teil des Schengen-Raumes würden, einer der Hauptgründe ist, weswegen die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in den beiden Staaten bis jetzt noch nicht erfolgt ist.

---

<sup>198</sup> Vgl. Europäische Kommission (I), S. 12.

<sup>199</sup> Vgl. Europäische Kommission (H), S. 15.

<sup>200</sup> Vgl. Transparency International (Hrsg.).

<sup>201</sup> Auswärtiges Amt (C) und Auswärtiges Amt (D).

<sup>202</sup> Vgl. Europäische Kommission (H), S. 15.

<sup>203</sup> Vgl. Lessenski, Marin (A).

Befürchtet wird in dem Zusammenhang auch, dass Bulgarien und Rumänien einem Migrationsdruck nicht standhalten könnten und es so zu einem Zuwachs an illegaler Einwanderung kommen könnte.<sup>204</sup> Der Migrationsdruck entsteht vor allem dadurch, dass die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten Transitstaaten sind, da viele Flüchtlinge und andere Migranten mit dem Ziel Westeuropa diese Länder auf ihrem Weg durchqueren müssen.<sup>205</sup> Eine Befürchtung ist aber, zumindest im Fall von Bulgarien, auch die Angst vor einem Zuwachs an organisierter Kriminalität durch nicht ausreichend gesicherte Grenzen.<sup>206</sup> Laut einem Bericht von Europol aus dem Jahr 2011 gelten das Schwarze Meer und verschiedene Balkan-Routen „als Drehkreuz für kriminelle Ströme nach und aus Europa.“<sup>207</sup>

Bereits im Rahmen des Evaluierungsverfahrens, welches Bulgarien und Rumänien durchlaufen haben, ist jedoch geprüft worden, „ob die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des betreffenden Besitzstands“ in Bulgarien und Rumänien gegeben sind.<sup>208</sup> Dass Bulgarien und Rumänien das Evaluierungsverfahren abgeschlossen und damit erfolgreich durchlaufen haben, ist durch den Rat selbst festgestellt worden.<sup>209</sup> Im Evaluierungsverfahren wurde weiterhin bemerkt, dass Bulgarien und Rumänien in der Lage sind den Schengen-Besitzstand, in dem auch festgelegt ist, wie die Kontrollen an den Grenzen ablaufen müssen und wie die Grenze gesichert werden muss, anzuwenden. Aus diesem Grund sollte das Problem, dass Bulgarien und Rumänien möglicherweise nicht in der Lage sind die Außengrenze zu sichern, keinen Grund mehr darstellen, den Besitzstand nicht in Kraft zu setzen.

Eine bedeutsame Rolle spielt hierbei jedoch, dass der Politikbereich Innere Sicherheit, zu dem der Schengen-Besitzstand gehört, ein politisch hochsensitiver Bereich ist, in dem die Regierungen sehr hohe Standards anlegen, um den Sicherheitsbedürfnissen ihrer Bürger nachzukommen, aber auch um „sich nicht von Oppositionsparteien auf dem politisch leicht zu instrumentalisierbaren Feld von „Recht und Ordnung“ überflügeln zu lassen“.<sup>210</sup> Dies hat zur Folge, dass die Politiker in diesem Bereich wenige Kompromisse eingehen und die Regie-

---

<sup>204</sup> Vgl. O.A. (H): Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens vertagt.

<sup>205</sup> Vgl. Bendel, Petra, S. 238.

<sup>206</sup> Vgl. Deimel, Johanna, S. 375.

<sup>207</sup> Kaczmarek, Michael.

<sup>208</sup> Protokoll über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union. ABl. EU 2005L 157/30, Artikel 4.

<sup>209</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union (C), S. 10.

<sup>210</sup> Vgl. Monar, Jörg (B), S. 222.

rungen von Mitgliedstaaten in der Regel nicht dazu bereit sind, Interessen der inneren Sicherheit zugunsten von Integrationszielen, zurückzustellen.<sup>211</sup> So hat der damalige deutsche Innenminister Hans-Peter Friedrich im März 2013 zu dem Thema gesagt: "Das hat etwas mit der Sicherheit unserer Bürger zu tun, und da kann es keine Kompromisse geben."<sup>212</sup>

## **5.2. Die Furcht vor einer Zunahme der Armutsmigration**

Ein weiterer Grund, weswegen einige Regierungen Bedenken haben könnten, dem Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien zuzustimmen, ist die Furcht vor einer Zunahme der Armutsmigration aus diesen beiden Staaten nach Westeuropa. Dieser Grund spielt insbesondere für den ehemaligen deutschen Innenminister Hans-Peter Friedrich eine Rolle.<sup>213</sup> Er befürchtet eine starke Belastung der deutschen Sozialsysteme durch eine vermehrte Zuwanderung von schlecht ausgebildeten Bulgaren und Rumänen. Dies erklärte er unter anderem in einem Interview gegenüber der Nachrichtensendung dem „Heute Journal“ am 19.02.2013.<sup>214</sup> Neben einer Belastung der Sozialsysteme wird von Gewerkschaften in Deutschland befürchtet, dass ein Lohndumping stattfinden könnte. So sagte Frank Bsirske, der Chef der Verdi, gegenüber der britischen Zeitung The Telegraph im Mai 2011: „I fear a downwards spiral, in which companies which employ labour from Eastern and Central Europe push out those who pay better wages and offer more social working conditions.“<sup>215</sup> Einem online erschienenen Artikel der österreichischen Zeitung „Die Presse“ zufolge äußerte auch Frankreich Bedenken „wegen der illegalem Arbeitsmigration rumänischer Staatsbürger“.<sup>216</sup>

In anderen EU-Mitgliedstaaten, die sich in der Vergangenheit gegen einen Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum Schengen-Raum ausgesprochen haben, spielt das Thema des Anstieges der Armutsflüchtlinge aus Bulgarien und Rumänien ebenfalls eine Rolle.<sup>217</sup> Auch in diesen könnte es damit zu der Entscheidung, dem Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien nicht zuzustimmen, beigetragen haben. Der Grund hierfür könnte sein, dass bei einem vollständigen Wegfall der Kontrollen

---

<sup>211</sup> Vgl. Monar, Jörg (D), S. 327.

<sup>212</sup> Friedrich, Hans-Peter in O.A. (F).

<sup>213</sup> Irmer, Sven-Joachim und Mreyen, Lukas, S. 3.

<sup>214</sup> Vgl. Friedrich, Hans-Peter in Heute-Journal 19.02.2013, ab Minute 6.35.

<sup>215</sup> Vgl. Hall, Allen und Day, Matthwe und Freeman, Colin, S. 3.

<sup>216</sup> O.A. (D): Rumänien und Bulgarien: Kein Schengen-Beitritt vor 2015.

<sup>217</sup> Vgl. O.A. (C). 2013 kein Schengen-Beitritt Rumäniens und Bulgariens.

an den Grenzen, zu dem es bei der vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes kommen würde, Migrationsströme nicht mehr kontrolliert werden könnten. So kamen am Rande der Tagung des Rats am 07.03.2013 die Innenminister aus Österreich, Deutschland, den Niederlande und Großbritannien zusammen<sup>218</sup> um über das Problem der steigenden Armutsmigration zu beraten. Angaben von EU Diplomaten zufolge registrieren diese Länder derzeit immer mehr Ankömmlinge, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien.<sup>219</sup> Für Deutschland belegen dies auch Zahlen des Statistischen Bundesamtes. Demnach lag der Wanderungssaldo des Jahres 2012 bei 24870 Bulgaren und 45804 Rumänen und somit über dem Niveau von 2011.<sup>220</sup> Auch 2011 lag die Zahl der Migranten aus den beiden Staaten bereits über der der vorherigen Jahre. Die Zahl der Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien ist also bereits mehrere Jahre in Folge angestiegen.<sup>221</sup> Zahlen des Statistischen Bundesamtes zeigen jedoch auch, dass die Mehrheit der in Deutschland lebenden Bulgaren und Rumänen 2012 arbeitete und nur eine Minderheit erwerbslos gemeldet war.<sup>222</sup>

Die Befürchtung, dass es zu einer Zunahme der Migration aus Süd-Osteuropa in die alten EU-Mitgliedstaaten kommen könnte, ist nicht neu. Bereits das sogenannte „Europa-Abkommen“ für Rumänien, ein zwischen Rumänien und der EU abgeschlossenes Kooperationsabkommen, welches im Februar 1995 unterzeichnet wurde zeigt, dass die alten EU-Mitgliedsstaaten ihre Arbeitsmärkte vor billigen Arbeitskräften aus Ost-Europa abschirmen wollten.<sup>223</sup> Auch für die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden für Bulgarien und Rumänien in deren Beitrittsakte verschiedene Übergangsfristen für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren festgelegt.<sup>224</sup> Der Grund, weswegen befürchtet wird, dass es zu einer Zunahme der Migration aus diesen beiden Staaten kommen könnte, ist dass beide Staaten allgemein als Länder mit einem hohen Migrationspotential bezeichnet werden.<sup>225</sup> Die Ursache dafür ist, dass Bulgarien und Rumänien zu den ärmsten Mitgliedstaaten der EU zählen. 2011 lebten laut den Zahlen des CIA World Factbooks 22,2 % der Bevölkerung in Rumänien unterhalb der Armutsschwelle und

---

<sup>218</sup> Vgl. Irmer, Sven-Joachim und Mreyen, Lukas.

<sup>219</sup> Vgl. O.A. (C). 2013 kein Schengen-Beitritt Rumäniens und Bulgariens.

<sup>220</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (A).

<sup>221</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (A).

<sup>222</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (B), S. 279.

<sup>223</sup> Vgl. Slavu, Stefania, S. 138 ff.

<sup>224</sup> Vgl. Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABI EU 2005 L 157/203. Artikel 18 und Anhang.

<sup>225</sup> Vgl. Kapural, Mirta, S. 95 f.



das durchschnittliche Brutto Inlands Produkt (BIP) pro Person lag 2012 bei 13,000 \$.<sup>226</sup> Dies ist das niedrigste BIP pro Person in der EU<sup>227</sup> und auch der Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle ist EU weit der höchste im CIA World Factbook erfasste Wert.<sup>228</sup> In Bulgarien ist die Situation ähnlich. Hier lag das BIP pro Kopf im Jahr 2012 bei 14,500 \$ und im Jahr 2008 waren es 21,8 % der Bevölkerung, die unterhalb der Armutsgrenze lebten.<sup>229</sup>

Festzustellen ist hierbei jedoch, dass der Zuzug von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen, zu denen auch Angehörige ethnischer Minderheiten gehören können, nicht durch eine Aufrechterhaltung der Kontrollen an den Grenzen verhindert werden kann. Der Grund ist, dass bulgarische und rumänische Staatsangehörige als EU-Bürger bereits jetzt, ohne dass sie ein Visum benötigen, in den Schengen-Raum einreisen können. Darüber hinaus wird weder im Schengen-Protokoll noch in der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien die Begrenzung der Migration aus den beiden Staaten oder die Verbesserung der sozialen Lage in diesen, als Voraussetzung oder Bedingung für eine Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes genannt. Aus rein rechtlicher und formeller Sicht dürfte also auch dieses Problem keinen Grund dafür darstellen, dass der Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung noch nicht gefasst worden ist. Dieser Ansicht ist auch der rumänische Journalist und Experte für Außenpolitik Bogdan Chirieac. Dieser sagte im Herbst 2013 gegenüber dem Radio Rumänien International zu dem Thema: „Die in Frankreich lebende Roma-Minderheit hat überhaupt nichts mit Schengen zu tun. Die Roma reisen sowieso dorthin, sie sind EU-Bürger und können nicht an der Grenze aufgehalten werden, wenn sie Reisedokumente bei sich haben. Und da reicht der Personalausweis. Also ist es ein Schwachsinn.“<sup>230</sup>

### **5.3. Die öffentliche Meinung in den EU-Mitgliedstaaten gegenüber einer Grenzöffnung nach Bulgarien und Rumänien**

Ein weiterer Hinderungsgrund für die Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten dem Ratsbeschluss zuzustimmen, könnte die öffentliche Meinung in ihren Mitgliedsstaaten sein. Umfragen zeigen, dass die Mehrheit der Bürger in den alten EU-Staaten bereits gegen eine Aufnahme der beiden Staaten in die EU war. In einer Eurobarometerumfrage aus dem Jahr

---

<sup>226</sup> Vgl. CIA (B) (Hrsg.) The World Factbook, Romania.

<sup>227</sup> Vgl. CIA (C) (Hrsg.) The World Factbook, GDP per Capita.

<sup>228</sup> Vgl. CIA (D) (Hrsg.) The World Factbook, Population below Poverty Line.

<sup>229</sup> Vgl. CIA (A) (Hrsg.) The World Factbook, Bulgaria.

<sup>230</sup> Chirieac, Bogdan nach Christea, Corina und Sterescu, Alex.

2005 befürworteten nur 45 % aller EU Bürger einen EU-Beitritt Rumäniens und nur 50 % einen EU-Beitritt Bulgariens. In den Staaten, die bereits vor 2004 EU-Mitglieder waren, befürworteten sogar nur 43 % der Bürger einen Beitritt Rumäniens und nur 46 % einen Beitritt Bulgariens.<sup>231</sup> Auch gegen eine unbeschränkte Einwanderung aus anderen EU-Staaten nach Deutschland sprachen sich einer Umfrage der Medien- und Sozialforschungsgesellschaft Emnid vom Februar 2013 zufolge die meisten Deutschen aus. 41 % der befragten Deutschen wollen die Einwanderung aus allen EU-Staaten begrenzen und weitere 28 % immerhin die Begrenzung der Einwanderung aus bestimmten EU-Staaten. Somit waren über zwei Drittel der befragten Deutschen gegen eine unbeschränkte Einwanderung aus anderen EU-Staaten.<sup>232</sup> Gegen eine Erweiterung des Schengen-Raumes sprachen sich in einer Umfrage der Westdeutschen Zeitung noch mehr der Befragten aus. In dieser antworteten nur 7 % der Befragten mit „Ja“ auf die Frage, ob der Schengen-Raum um Rumänien und Bulgarien erweitert werden sollte. 58 % der Teilnehmer sprachen sich dagegen aus, da eine Erweiterung des Schengen-Raumes zu einer unkontrollierten Zuwanderung führen würde. Weitere 34 % sagten „Nein“ zu einem Schengen-Beitritt da sie davon ausgehen, dass die deutschen Sozialsysteme nicht auf einen Beitritt der beiden Staaten vorbereitet seien.<sup>233</sup> In Österreich war die öffentliche Meinung vor der Erweiterung des Schengen-Raumes um die 2004 zur EU beigetretenden Staaten ähnlich. In einer Umfrage der Österreichischen Gesellschaft für Marketing im Jahr 2007 bewerteten 58 % der befragten Österreicher „die Grenzöffnung als eine ‚schlechte Sache‘“.<sup>234</sup> Auch wenn die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten von Politikern nicht offiziell als Grund für die Verhinderung der Beschlussfassung angegeben wird, könnte diese, zumindest für einzelne Innenminister, ein Grund dafür sein, weswegen sie der Erweiterung des Schengen-Raumes um Bulgarien und Rumänien nicht zustimmen.

Ein Indiz dafür, dass die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten ein Hinderungsgrund für die Minister ist, dem Beschluss zu zustimmen, ist die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Oktober 2011 zu dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien zu Schengen. In dieser fordert das Europäische Parlament alle Mitgliedstaaten dazu auf, „ihre Verpflichtungen gemäß dem EU-Rechtsrahmen betreffend die Schengen-Beitrittskriterien einzuhalten

---

<sup>231</sup> Vgl. Europäische Kommission (F), S. 34 und 35.

<sup>232</sup> Vgl. O.A. (B).

<sup>233</sup> Vgl. Westdeutsche Zeitung Newline (Hrsg.).

<sup>234</sup> Vgl. O.A. (2007) (I): Österreicher unzufrieden mit neuer Schengen-Erweiterung.

und nicht dem nationalen Populismus Vorrang einzuräumen.“<sup>235</sup> Auch der rumänische Regierungschef Viktor Ponta war im März 2013, nachdem die Fassung des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Besitzstandes erneut gescheitert war, der Ansicht, dass das deutsche „Nein“ zum Schengen-Beitritt „weniger mit rumänischen Problemen als mit dem deutschen Wahlkampf zu tun habe.“<sup>236</sup> Auch eine Umfrage des Open Society Institut Sofia unter bulgarischen Bürgern zeigt, dass immerhin 7,2 % der bulgarischen Bürger den Einfluss populistischer und migrationsfeindlicher Parteien in den Schengen-Mitgliedstaaten für den Hauptgrund halten, weswegen der Schengen-Raum Beitritt Bulgariens verschoben wurde.<sup>237</sup>

Genau wie die beiden vorherigen Gründe, wird eine positive öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten in den Verträgen nicht als Kriterium für die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes genannt. Damit stellt die öffentliche Meinung in Mitgliedstaaten keinen legitimen Grund dafür dar, die Fassung des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien weiter zu verzögern.

#### **5.4. Zusammenfassung der Hinderungsgründe**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass alle drei Gründe, aus denen die vollständige Inkraftsetzung des Besitzstandes bis jetzt nicht erfolgt ist, politischer Natur sind. Aus rechtlicher Sicht haben Bulgarien und Rumänien alle Voraussetzungen für die Fassung des Beschlusses erfüllt. Alle drei der vorgestellten Hinderungsgründe, die vermutlich die ausschlaggebenden für die Vertreter einiger Mitgliedstaaten im Rat sind, die Fassung des Beschlusses zu verhindern, sind damit sachwidrig und dürfen aus rein rechtlicher Sicht nicht die Ursache sein, weswegen die Inkraftsetzung noch nicht erfolgt ist.

Verschiedene Politiker bemängeln daher den Aufschub der Beschlussfassung. Martin Schulz, der Präsident des Europäischen Parlaments, sagte beispielsweise, der Süddeutschen Zeitung zufolge, am 06.03.2013: „Wir sind eine Gemeinschaft des Rechts. Ich lehne politische Kriterien ab.“<sup>238</sup> Auch Birgit Sippel, eine deutsche Abgeordnete im Europäischen Parlament, teilt diese Meinung. In einem Interview gegenüber dem Deutschlandfunk sagte sie am 07.03.2013, dass die Probleme mit Korruption und Armutswanderung nicht mit dem Thema

---

<sup>235</sup> Europäisches Parlament (B), S. 2.

<sup>236</sup> Vgl. Ponta, Viktor nach Borchard, Ralf.

<sup>237</sup> Vgl. Lessenski, Marin (A).

<sup>238</sup> Schulz, Martin in O.A. (E).

des Schengen-Beitritts der beiden Staaten vermischt werden dürfen.<sup>239</sup> Diese Auffassung teilt auch Manfred Weber, Abgeordneter im Europäischen Parlament von der Europäischen Volkspartei. In einer Stellungnahme gegenüber Euronews im Oktober 2011 sagte er, dass die Ablehnungen des Beschlusses nicht Fakten basiert seien und nicht auf Grundlage von objektiven Kriterien entstanden seien, sondern offensichtlich politisch motiviert gewesen sind.<sup>240</sup> Derselben Ansicht ist die Abteilung für Europäische Politik Umsetzung des rumänischen Ministeriums für Inneres und Administration. In einem von dieser Abteilung verfassten Artikel, welcher in dem Newsletter des European Institut for Romania im November 2012 veröffentlicht wurde, heißt es: „What does Romania lack to become a Schengen State with full rights? Theoretically, nothing. But, in practice, there is a lack of clear manifestation of the political will of the involved Member States and, for this reason, the accession of Romania to the Schengen area remains a desideratum for which we have to wait until March 2013.“<sup>241</sup>

## **6. Rechtsanspruch auf die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien**

Da die Fassung des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes aktuell noch nicht erfolgt ist, stellt sich die Frage, ob und wenn ja inwieweit Bulgarien und Rumänien einen rechtlichen Anspruch auf die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes haben und worauf sich dieser Anspruch begründet. In den nachfolgenden Ausführungen werden mehrere Rechtsgrundlagen erläutert, auf die sich ein Rechtsanspruch begründen könnte.

### **6.1. Die Rechtsgrundlage des Anspruchs**

Als Erstes ist der Artikel 1 des Schengen-Protokolls zu nennen. Laut diesem handelt es sich bei der Zusammenarbeit, die sich auf den Schengen-Besitzstand begründet, um eine Verstärkte Zusammenarbeit. Die Bestimmungen in den Artikel 20 EUV und in den Artikeln 326 bis 334 AEUV über die Verstärkte Zusammenarbeit gelten daher auch für die Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes. In den Artikeln finden sich unter anderem

---

<sup>239</sup> Vgl. Sippel, Birgit im Gespräch mit Kapern, Peter.

<sup>240</sup> Vgl. Weber, Manfred.

<sup>241</sup> Unit for European Policy Implementation within the General Directorate for European Affairs and International Relations – Romanian Ministry of Administration and Interior (Hrsg.), S. 5.

verschiedene formelle Voraussetzungen für die Begründung einer Verstärkten Zusammenarbeit sowie verschiedene Regeln für deren Durchführung.<sup>242</sup> In Artikel 328 AEUV ist dabei festgelegt, dass eine Verstärkte Zusammenarbeit allen Mitgliedstaaten zu jedem Zeitpunkt offen steht, sofern diese die in dem hierzu ermächtigenden Beschluss gegebenenfalls festgelegten Teilnahmevoraussetzungen erfüllen und die im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit bereits erlassenen Rechtsakte beachten.<sup>243</sup> „Damit ist das Recht der zunächst nicht beteiligten Mitgliedstaaten, zu einem späteren Zeitpunkt an der vZ [Verstärkten Zusammenarbeit] teilzunehmen, verfahrensmäßig abgesichert“<sup>244</sup>, solange diese die gegebenenfalls festgelegten Teilnahmevoraussetzungen erfüllen. Gleichzeitig stellt die Offenheit der Verstärkten Zusammenarbeit sicher, dass „das ungleichzeitige Europarecht der verstärkten Zusammenarbeit sich nicht dauerhaft vom gleichzeitigen Besitzstand der Europäischen Union abkoppelt.“<sup>245</sup> Durch die Offenheit der Verstärkten Zusammenarbeit wird also garantiert, dass es nicht passiert, dass auf Dauer lediglich ein Teil der Mitgliedstaaten den gesamten Besitzstand der EU anwendet und ein anderer Teil nicht. Zu beschließen, dass Bulgarien und Rumänien dauerhaft nicht vollständig an der Verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes teilnehmen dürfen, obwohl sie alle Voraussetzungen dafür erfüllen, würde daher den Vorschriften in den Verträgen über die Verstärkte Zusammenarbeit widersprechen.

Im Falle der Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes erfolgt die Ermächtigung zur Verstärkten Zusammenarbeit durch das Schengen-Protokoll.<sup>246</sup> In diesem sind, außer für Dänemark, Großbritannien und Irland, die an der Verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes nicht vollständig teilnehmen, keine Teilnahmevoraussetzungen genannt.<sup>247</sup> Darüber hinaus haben die an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten nach Artikel 328 ebenfalls die Pflicht die Teilnahme möglichst vieler anderer Mitgliedstaaten an der Verstärkten Zusammenarbeit zu fördern.<sup>248</sup> Weiterhin ist im letzten Artikel des Schengen-Protokolls geregelt, dass der Schengen-Besitzstand

---

<sup>242</sup> Vgl. AEUV, Artikel 326 bis 334.

<sup>243</sup> AEUV, Artikel 328.

<sup>244</sup> Fischer-Lescano, Andreas und Kommer, Steffen, S. 10.

<sup>245</sup> Thym, Daniel, S. 76.

<sup>246</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290, Artikel 1.

<sup>247</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290.

<sup>248</sup> Vgl. AEUV, Artikel 328.

im Rahmen der Beitrittsverhandlungen von den Beitrittskandidaten vollständig zu übernehmen ist.<sup>249</sup> Wie bereits in früheren Ausführungen erwähnt, besteht die Möglichkeit eines Opt-Outs für neu zur EU beitretende Staaten daher nicht. Bulgarien und Rumänien haben aufgrund dessen nicht nur einen Anspruch auf die Teilnahme an der Verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes, sondern sind sogar zu einer Teilnahme an dieser verpflichtet.

Formal nehmen Bulgarien und Rumänien daher bereits an der Verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes teil<sup>250</sup> und werden auch bereits in Artikel 1 des Schengen-Protokolls als zu einem an der Verstärkten Zusammenarbeit ermächtigten Staaten genannt.<sup>251</sup> Da die Abschaffung der Personenkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen und die damit verbundene Schaffung eines grenzkontrollfreien Raumes jedoch den ursprünglichen Kern der Schengener Zusammenarbeit darstellt<sup>252</sup> und für Bulgarien und Rumänien genau dieser Teil der Zusammenarbeit noch nicht in Kraft gesetzt worden ist,<sup>253</sup> sind Bulgarien und Rumänien zurzeit de facto von der Verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengen-Besitzstandes ausgeschlossen. Da die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und die Umsetzung der notwendigen Ausgleichsmaßnahmen auch die Kernbestandteile des RFSR darstellen,<sup>254</sup> sind Bulgarien und Rumänien, solange der Schengen-Besitzstand für sie nicht vollständig in Kraft gesetzt worden ist, auch keine vollwertigen Bestandteile von diesem.

Zwar sind Abweichungen vom Grundsatz der sofortigen vollständigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf die neuen Mitgliedstaaten zulässig,<sup>255</sup> auch wenn diese bedeuten, dass bestimmte Rechte aus dem Unionsrecht in den neuen Mitgliedstaaten erst nach Ablauf einer Übergangszeit gewährt werden.<sup>256</sup> Sie müssen jedoch in den Übergangsbestimmungen

---

<sup>249</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290, Artikel 7.

<sup>250</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 309.

<sup>251</sup> Vgl. Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand. ABl. 2009 Nr. C 290, Artikel 1.

<sup>252</sup> Vgl. Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0013 – 0018.

<sup>253</sup> Siehe Kapitel 4.2.

<sup>254</sup> Vgl. Artikel 3 (2) EUV und Artikel 67 (2) AEUV.

<sup>255</sup> Vgl. Slavu, Stefania, S. 89-90 und EuGH Rs. 222/82 Apple and Bear, Slg. 1983, S. 4083 bis 4127.

<sup>256</sup> Vgl. Ohler, Christoph. IN: Grabitz, Eberhardt und Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin. EUV Art. 49. Rn. 50-54.

vorgesehen sein und dürfen nur vorübergehend gültig sein.<sup>257</sup> Durch die zeitliche Befristung wird sichergestellt, dass die Einheitlichkeit des Unionsrechts und die Gleichheit der Mitgliedstaaten, nach Ablauf der Frist, gewährleistet werden.<sup>258</sup> Wie in Artikel 4 (2) der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien festzulegen, dass Teile des Besitzstandes erst noch in Kraft gesetzt werden müssen und daher vorübergehend nicht angewendet werden können, ist daher rechtmäßig. Da in diesem Fall festgelegt ist, dass die Inkraftsetzung, nach dem Abschluss des Evaluierungsverfahrens, erfolgt. Festzulegen, dass weite Teile des Schengen-Besitzstandes und seiner Weiterentwicklungen für Bulgarien und Rumänien dauerhaft oder für einen längeren und nicht näher bestimmten Zeitraum nicht wirksam werden, würde jedoch dem Schengen-Protokoll widersprechen<sup>259</sup> und die Einheitlichkeit des Unionsrechts gefährden.

Weiterhin gehört die Erschaffung des RFSR, welcher als Raum ohne Binnengrenzen definiert ist,<sup>260</sup> nach Artikel 3 (2) EUV zu den primärrechtlich festgelegten Zielen der EU. Weitere Bestimmungen über den RFSR sind in den Artikeln 67 (2) und 77 (1) a AEUV enthalten. In diesen ist festgelegt, dass die Union sicherstellt, „dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“<sup>261</sup> beziehungsweise dass die EU eine Politik entwickelt, mit der „sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“.<sup>262</sup> Darüber hinaus wird der Binnenmarkt der EU in Artikel 26 (2) AEUV als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist“ definiert.

Das Ziel, dass es an den Grenzen zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten keine Kontrollen geben soll, wird also an verschiedenen Stellen in den Verträgen genannt. Da in Artikel 4 (3) EUV festgelegt ist, dass die Mitgliedstaaten „die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe“ unterstützen und alle Maßnahmen unterlassen, „die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten“, sind die Mitgliedstaaten rechtlich daran gebunden, nicht gegen die Ziele der EU zu handeln. Das Gleiche gilt auch für den Rat und die anderen Organe der EU. In

---

<sup>257</sup> Vgl. Slavu, Stefania, S. 89-90 und EuGH Rs. 222/82 Apple and Bear, Slg. 1983, S. 4083 bis 4127.

<sup>258</sup> Vgl. Ohler, Christoph. IN: Grabitz, Eberhardt und Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin. EUV Art. 49. Rn. 50-54.

<sup>259</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 309.

<sup>260</sup> EUV, Artikel 3 (2).

<sup>261</sup> AEUV, Artikel 67 (2).

<sup>262</sup> AEUV, 77 (1) a.

Artikel 13 (1) EUV heißt es dazu, „die Union verfügt über einen institutionellen Rahmen, der zum Zweck hat [...] ihre Ziele zu verfolgen“ und in 13 (2) EUV steht: „Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind“. Da die Fassung eines Beschlusses, der besagen würde, dass Bulgarien und Rumänien den Schengen-Besitzstand dauerhaft nicht vollständig in Kraft setzen dürfen, den Zielen, der Schaffung eines RFSR und der Schaffung eines Binnenmarktes, widersprechen würde, ist die Verabschiedung eines solchen Beschlusses vor dem Hintergrund der Artikel über die Ziele der EU nicht rechtmäßig. Darüber hinaus wäre es ebenfalls nicht rechtmäßig zu beschließen, den Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes dauerhaft zu verweigern.

Ein weiterer Grund, weswegen der Rat den Beschluss zu fassen hat, ist die Formulierung des Artikels 4 (2) der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien. Hier heißt es, „der Rat beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig mit den Stimmen der Mitglieder“.<sup>263</sup> Aus dieser Formulierung geht hervor, dass der Rat einen Beschluss erlassen muss. Er kann also nicht frei wählen, ob er den Beschluss fasst oder nicht. Der Grund hierfür ist, dass der Rat, nach Artikel 13 (2) EUV, nach den in den Verträgen festgelegten Verfahren handeln muss. Eine ähnliche Formulierung, aus der ebenfalls hervor geht, dass die Inkraftsetzung des Besitzstandes vorgesehen ist und nicht nur eventuell erfolgen kann, findet sich in der gemeinsamen Erklärung zu Artikel 139 des SDÜ, welche Teil der Schlussakte des SDÜ ist. Hier steht geschrieben: „Das Übereinkommen wird erst in Kraft gesetzt, wenn die Voraussetzungen der Anwendung des Übereinkommens bei den Unterzeichnerstaaten gegeben sind und die Kontrollen an den Außengrenzen tatsächlich durchgeführt werden.“<sup>264</sup> Auch Abgeordnete des Europäischen Parlaments bezeichnen in einer parlamentarischen Anfrage an die Kommission die Beschlussfassung als eine rechtliche Verpflichtung der EU.<sup>265</sup>

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass beide Staaten, aus den dargelegten Gründen, einen Anspruch auf die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes haben und der

---

<sup>263</sup> Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl EU 2005 L 157/203, Artikel 4 (2).

<sup>264</sup> Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. ABl. 2000 Nr. L 239, S. 0019 – 0062, Gemeinsame Erklärung zu Artikel 139.

<sup>265</sup> Europäisches Parlament (E).



Rat den Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes aufgrund dessen fassen muss. Es liegt also nicht im Ermessen des Rates, ob er den Beschluss zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes fasst oder nicht. Derselben Meinung ist auch Dr. Hans-Peter Uhl, der ehemalige innenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Dieser hat in einem Interview am 03.02.2012 mit der Zeitung Behörden Spiegel gesagt: „Rumänien und Bulgarien sind EU-Mitglied [sic] geworden und haben daher einen Rechtsanspruch darauf in den Schengenraum aufgenommen zu werden. Daher ist es kein Gnadenerlass der EU, sondern eine Rechtsposition der beiden Länder.“<sup>266</sup>

## **6.2. Die rechtlichen Vorgaben für den Zeitpunkt der Inkraftsetzung**

Da der Rat den Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes also grundsätzlich erlassen muss, wird im Folgenden erläutert werden, ob es eine rechtlich festgelegte Vorgabe für den Zeitpunkt der Inkraftsetzung gibt und ob die Beschlussfassung demnach innerhalb eines bestimmten Zeitraumes geschehen muss. Zunächst ist dabei festzustellen, dass weder in der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien noch im Schengen-Protokoll ein Datum festgelegt ist, wann der Beschluss gefasst werden muss oder ab wann der Schengen-Besitzstand vollständig angewendet werden muss. Gleichwohl gibt es verschiedene Gründe, warum die Fassung des Beschlusses möglichst zeitnah, nachdem alle Voraussetzungen erfüllt sind, erfolgen muss.

Ein Grund ist das Prinzip der Gleichheit der EU-Mitgliedstaaten, welches aus dem völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, welcher in Artikel 4 (2) EUV zum Ausdruck kommt, hervorgeht.<sup>267</sup> Demnach ist eine „unsachliche Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten im Sekundärrecht und durch sonstige Handlungen der Unionsorgane“ untersagt. Zusätzlich unterstützt die Gleichheit „den grundsätzlich identischen Geltungsmodus des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten“, was grundsätzlich „die gleiche, und möglichst auch gleichzeitige, Anwendung des Unionsrechts in gleich gelagerten Fällen“ verlangt.<sup>268</sup> Dass der Beschluss, durch den ein bedeutender Teil des EU-Rechts in Bulgarien und Rumänien zur Anwendung kommen würde, über einen Zeitraum von mehreren Jahren nicht

---

<sup>266</sup> Uhl, Hans-Peter in Behörden Spiegel (Hrsg.).

<sup>267</sup> Vgl. Schill, Stephan und Von Bogdandy, Armin. IN: Grabitz, Eberhardt und Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin. EUV, Art. 4 Prinzipien der föderativen Grundstruktur. Rn 6-9.

<sup>268</sup> Vgl. Schill, Stephan und Von Bogdandy, Armin. IN: Grabitz, Eberhardt und Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin. EUV, Art. 4 Prinzipien der föderativen Grundstruktur. Rn 6-9.

gefasst wird, obwohl mit dem erfolgreichen Abschluss des Evaluierungsverfahrens alle Voraussetzungen dafür gegeben sind, widerspricht dem Gleichheitsgrundsatz in verschiedener Weise und ist daher rechtswidrig.

Zum Einen liegt eine unsachliche Differenzierung durch den Rat vor, da seit dem Abschluss des Evaluierungsverfahrens im Jahr 2011 alle Voraussetzungen für die Fassung des Beschlusses gegeben sind, der Beschluss aber trotzdem für Bulgarien und Rumänien noch nicht gefasst worden ist, während er für die 2004 der EU beigetretenen Staaten in der gleichen Situation innerhalb weniger Wochen erlassen worden ist.<sup>269</sup> Der Rat, als Unionsorgan, handelt damit in einer identischen Situation unterschiedlich. Zum anderen führt das Verzögern der Beschlussfassung dazu, dass der Schengen-Besitzstand, als ein Teil des EU-Rechts, in Bulgarien und Rumänien nicht wie in den anderen EU-Mitgliedstaaten angewendet wird. Daher gibt es keinen „identischen Geltungsmodus des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten“<sup>270</sup>. Zu dem gleichen Ergebnis kommt das rumänische Außenministerium, welches bereits Ende 2010, als deutlich wurde, dass der Beschluss nicht zeitnah gefasst werden würde, obwohl Rumänien, laut dem rumänischen Außenministerium, „die technischen Vorgaben für die Evaluierung der Schengenreife“ erfüllt hat, „das Prinzip der Gleichbehandlung aller EU-Mitglieder“ als verletzt ansah.<sup>271</sup>

Durch das zu späte in Kraft setzen des Schengen-Besitzstandes, könnte es darüber hinaus dazu kommen, dass sich die Bürger Bulgariens und Rumäniens als EU-Bürger 2. Klasse fühlen könnten.<sup>272</sup> Diese Gefahr sieht auch Cornelia Ernst, eine Abgeordnete der Partei DIE LINKE im Europäischen Parlament. Sie sagt, dass es bereits „zwei Klassen von Mitgliedstaaten“ gibt und diese sich etablieren.<sup>273</sup>

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Union um eine Rechtsgemeinschaft<sup>274</sup> handelt, in der allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze, wie das Gebot der Rechtssicherheit,<sup>275</sup> gelten, muss die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes mög-

---

<sup>269</sup> Vgl. Europäische Kommission (E).

<sup>270</sup> Schill, Stephan und Von Bogdandy, Armin. IN: Grabitz, Eberhardt und Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin. EUV Art. 4 Prinzipien der föderativen Grundstruktur. Rn 6-9.

<sup>271</sup> ROMÂNIA, Ministerul Afacerilor Externe nach Gabanyi, Anneli Ute, S. 454.

<sup>272</sup> Vgl. Famira, Klaus, S. 309.

<sup>273</sup> Vgl. Cornelia Ernst nach LINKEimEP.

<sup>274</sup> Vgl. Alber, Siegbert, S. 59.

<sup>275</sup> Vgl. Borchardt, Klaus-Dieter, S. 131 f.

lichst zeitnah, nachdem alle Voraussetzungen erfüllt sind, erfolgen. Durch den Grundsatz der Rechtssicherheit ist festgelegt, dass die Unions-Organe ihr Handeln nach in den Verträgen festgeschriebenen Vorschriften richten müssen,<sup>276</sup> um eindeutiges Handeln zu gewährleisten. Bulgarien und Rumänien nicht den gesamten Schengen-Besitzstand anwenden zu lassen, obwohl die beiden Staaten seit zwei Jahren alle rechtlich festgeschriebenen Voraussetzungen dafür erfüllen entspricht nicht den Vorschriften aus der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien, welche Teil der Verträge ist.

Der Grund hierfür ist, dass in Artikel 4 (2) der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien festgelegt ist, dass der Rat den für die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes notwendigen Beschluss fasst, nachdem das Evaluierungsverfahren in dem betreffenden Staat erfolgreich durchgeführt wurde. Wenn der Rat ausschließlich nach den Vorgaben aus den Verträgen, zu denen die Beitrittsakte zählt, handeln würde und keine anderen Erwägungsgründe mit in die Entscheidungsfindung einbeziehen würde, hätte der Beschluss also bereits unmittelbar nach dem Abschluss des Evaluierungsverfahrens gefasst werden müssen. Dass der Beschluss, mehrere Jahre nachdem dieses Verfahren abgeschlossen worden ist, noch nicht gefasst worden ist, widerspricht somit dem Gebot der Rechtssicherheit. Auch das Europäische Parlament und der Europäische Rat haben sich daher bereits dafür ausgesprochen, dass der Beschluss über die Inkraftsetzung gefasst werden sollte. Der Europäische Rat hat im Juni 2011 festgelegt, dass der Beschluss bis zum September 2011 getroffen worden sein sollte<sup>277</sup> und das Europäische Parlament hat eine Entschließung verabschiedet, in der es den Rat auffordert „die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Rumänien und Bulgarien den Beitritt zum Schengen-Raum zu ermöglichen.“<sup>278</sup> Im Fall des Europäischen Parlaments liegt damit sogar eine direkte Aufforderung an den Rat vor.

Auch der rumänische Außenminister Titus Corlatean sagte im März 2013, dass der Schengen-Beitrittsprozess „nicht mehr glaubwürdig ist“, wenn nicht bald eine korrekte Entscheidung von den EU-Staaten getroffen wird.<sup>279</sup> Der gleichen Meinung war der ehemalige polnische Innenminister Jerzy Miller bereits im September 2011. Dieser sah bereits zu dieser Zeit das

---

<sup>276</sup> Vgl. ebd., S. 131 f.

<sup>277</sup> Vgl. Europäisches Parlament (E).

<sup>278</sup> Europäisches Parlament (B), S. 5.

<sup>279</sup> Vgl. O.A. (E): Friedrich betont "Schwachstellen" in Bulgarien und Rumänien.

Versprechen, dass ein Beitritt erfolgt, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, als gebrochen an.<sup>280</sup>

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass es im Primärrecht keinen mit Datum oder Zeitraum festgelegten Zeitpunkt gibt, bis zu dem der Beschluss gefasst sein muss. Der Beschluss hätte jedoch möglichst unmittelbar, nachdem Abschluss des Evaluierungsverfahrens, gefasst werden müssen. Darüber hinaus ist es durch das Gebot der Rechtssicherheit ausgeschlossen, dass für Bulgarien und Rumänien neue, zusätzliche Kriterien für die Inkraftsetzung, die nicht in den Verträgen festgelegt sind, eingeführt werden.

### **6.3. Möglichkeiten für Bulgarien und Rumänien die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes durchzusetzen**

Da Bulgarien und Rumänien einen Rechtsanspruch auf die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes haben und es verschiedene Gründe gibt, weswegen die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes bereits hätte erfolgen müssen, stellt sich die Frage, ob Bulgarien und Rumänien eine Möglichkeit haben ihren Anspruch auf die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes durchzusetzen. Die naheliegendste Möglichkeit, die es gibt, um die Fassung des Beschlusses, mit dem die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes erfolgt, durchzusetzen, wäre alle im Rat abstimmungsberechtigten Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, dass sie diesem Beschluss zustimmen. Aufgrund der verschiedenen Hinderungsgründe dem Beschluss zuzustimmen, die für einige Regierungen von EU-Mitgliedstaaten bestehen, ist es jedoch wahrscheinlich, dass dies in nächster Zeit nicht funktionieren würde. Deswegen wird im Folgenden dargestellt, ob Bulgarien und Rumänien den Rat zwingen können, den Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes zu erlassen.

Eine Möglichkeit ist, eine sogenannte Untätigkeitsklage bei dem EuGH einzureichen. Eine Untätigkeitsklage beim EuGH kann nach Artikel 265 AEUV gegen das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Kommission oder die Europäische Zentralbank erfolgen, wenn diese es unter Verletzung der Verträge unterlassen haben, einen Beschluss zu fassen. Mitgliedstaaten der EU, zu denen Bulgarien und Rumänien seit ihrem EU-Beitritt zählen, sind

---

<sup>280</sup> Vgl. Miller, Jerzy nach Kovacheva, Ralitsa und Marini, Adelina Marini.

hierbei klageberechtigt. Bulgarien und Rumänien sind also berechtigt eine Untätigkeitsklage gegen den Rat, zu erheben. Eine Untätigkeitsklage ist jedoch nur zulässig, „wenn das in Frage stehende Organ, die in Frage stehende Einrichtung oder sonstige Stelle zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden.“<sup>281</sup> Der Rat müsste also, falls eine Klage möglich ist, vor der eigentlichen Klage zunächst aufgefordert werden, den Beschluss zu erlassen.

Da die Mitgliedstaaten klageberechtigt sind und der Rat verklagt werden kann, stellt sich die Frage, ob durch die Nichterlassung des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes eine Vertragsverletzung vorliegt. Dabei ist festzustellen, dass die Beitrittsakte ein Teil des Beitrittsvertrages und damit Teil der Verträge ist<sup>282</sup> und dass aus Artikel 4 (2) der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien eindeutig hervor geht, dass der Rat den Beschluss nach dem Ablauf des Evaluierungsverfahrens fassen muss. Das Evaluierungsverfahren ist dabei die einzige Voraussetzung für die vollständige Inkraftsetzung, sodass der Rat den Beschluss möglichst unmittelbar nach Abschluss des Evaluierungsverfahrens hätte treffen müssen. Da der Rat den Beschluss jedoch auch zwei Jahre nach Ablauf des Evaluierungsverfahrens nicht gefasst hat, liegt eine Vertragsverletzung vor. Damit ist es für Bulgarien und Rumänien möglich, eine Untätigkeitsklage einzureichen, beziehungsweise ein Vorverfahren einzuleiten. Mit einem abschließenden Urteil würde jedoch lediglich die Rechtswidrigkeit des Unterlassens festgestellt werden, da der EuGH nicht befugt ist in seinem Urteil eine Verpflichtung zum Erlass des Rechtsaktes, auszusprechen.<sup>283</sup> Der EuGH ist somit nicht befugt, den Rat zu einer Beschlussfassung zu zwingen. Dies bedeutet, dass Bulgarien und Rumänien durch eine Klage vor dem EuGH Druck auf den Rat aufbauen könnten, den Beschluss jedoch nicht durch eine Untätigkeitsklage erzwingen können.

Da durch das Verzögern der Beschlussfassung eine Vertragsverletzung vorliegt und der Grund für die Nicht-Fassung des Beschlusses durch das Verhalten von Regierungen von einzelnen Mitgliedstaaten im Rat begründet ist, könnte eventuell auch eine Vertragsverletzungsklage gegen einzelne Mitgliedstaaten möglich sein. Die Vertragsverletzungsklage bietet der Kommission die Möglichkeit, „gegen objektive Verletzungen des EU-Rechts durch Organe der Mitgliedstaaten einzuschreiten und auf die Herstellung eines vertragskonformen Zu-

---

<sup>281</sup> AEUV, Artikel 265.

<sup>282</sup> Vgl. Slavu, Stefania, S. 151.

<sup>283</sup> Vgl. Borchardt, Klaus-Dieter, S. 310.

standes zu drängen.“<sup>284</sup> Nach Artikel 259 AEUV kann auch ein Mitgliedstaat der EU den EuGH anrufen, „wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat.“<sup>285</sup> Bevor er Klage gegen einen anderen Mitgliedstaat erhebt, muss der Mitgliedstaat jedoch die Europäische Kommission mit dem Sachverhalt befassen.<sup>286</sup> Vertragsverletzungsklagen können sowohl „die Folge einer (positiven) Handlung“, wie zum Beispiel dem Erlass eines vertragswidrigen Gesetzes, sein, wie auch die einer „negativen Verhaltensweise (Untätigkeit und Versäumnis)“.<sup>287</sup> Auch bei Untätigkeit von Regierungen ist also eine Vertragsverletzungsklage möglich. Trotzdem ist es unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten, die die Fassung des Ratsbeschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien verhindert haben, mit einer Vertragsverletzungsklage verklagt werden können. Der Grund hierfür ist, dass es genau genommen der Rat, als Organ der EU ist, welcher den Beschluss treffen muss und nicht ein einzelner Mitgliedstaat. Darüber hinaus gibt es grundsätzlich, auch wenn die Europäische Kommission die Klage selbst eingereicht hat, ein Vorverfahren. In diesem hat der betroffene Mitgliedstaat zunächst die Möglichkeit die Vertragsverletzung zu beheben.<sup>288</sup>

Aufgrund dessen ist es mit keiner der beiden Klagearten möglich den Beschluss über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes, zu erzwingen. Gerd Leers, der ehemalige niederländische Minister für Einwanderung, entgegnete daher im März 2011 in einem Interview von EurActiv auf die Aussage, dass Bulgarien und Rumänien die Niederlande vor den EuGH bringen könnten, dass dies zwar richtig sei, er jedoch glaube, dass Bulgarien und Rumänien schneller und besser Ergebnisse erreichen können, wenn sie die Situation in ihrem Land verbessern, statt auf eine Entscheidung des EuGH zu warten.<sup>289</sup>

## 7. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass lediglich noch ein Beschluss des Rates fehlt, um den Schengen-Besitzstand in Bulgarien und Rumänien vollständig in Kraft zu setzen und die beiden Staaten dadurch Teil des grenzkontrollfreien Raumes werden zu lassen. Alle Vorausset-

---

<sup>284</sup> Borchardt, Klaus-Dieter, S. 283.

<sup>285</sup> AEUV, Artikel 259.

<sup>286</sup> Vgl. ebd.

<sup>287</sup> Europäische Union (D).

<sup>288</sup> Vgl. Europäische Union (D).

<sup>289</sup> Vgl. Leers, Gerd nach EurActiv.

zungen für die Fassung dieses Beschlusses sind bereits gegeben, da das Evaluierungsverfahren bereits abgeschlossen ist. Da der Beschluss, nach Artikel 4 (2) der Beitrittsakte für Bulgarien und Rumänien, jedoch einstimmig getroffen werden muss und für mehrere Regierungen Hinderungsgründe bestehen dem Beschluss zuzustimmen, ist dieser aktuell, trotz des bestehenden Rechtsanspruches auf vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes, noch nicht gefasst worden. Der von Politikern Medien gegenüber am häufigsten genannte Grund, weswegen die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien noch nicht erfolgt ist, ist die Annahme, dass Bulgarien und Rumänien nicht in der Lage seien, die Schengen-Außengrenze wirksam zu kontrollieren. Da im Rahmen des Evaluierungsverfahrens jedoch festgestellt worden ist, dass Bulgarien und Rumänien in der Lage sind den Schengen-Besitzstand, in dem geregelt ist, wie die Kontrollen an den Außengrenzen ablaufen, wirksam anzuwenden, sollte dieser Grund aus rechtlicher Sicht keine Rolle spielen. Auch die anderen untersuchten Gründe, die vermutlich für die Verzögerung der Beschlussfassung mit verantwortlich sind, sind politische Gründe, die aus rein rechtlicher Sicht nicht dazu führen dürfen, dass der Beschluss weiterhinaus gezögert wird.

Da alle Voraussetzungen für die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes gegeben sind und die angeführten Gründe für ein Aussetzen der Fassung des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes sachwidrig sind, ist das Aufschieben der Beschlussfassung aktuell rechtswidrig. Der in den Verträgen festgelegte Anspruch von Bulgarien und Rumänien auf eine vollständige Inkraftsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstandes wird damit aktuell verletzt. Es ist daher nicht legitim, dass die beiden Staaten aktuell noch nicht zum Schengen-Raum gehören.

Die Frage, zu welchem Zeitpunkt die beiden Staaten Teil des Schengen-Raumes werden, ist nur schwer zu beantworten. Der Grund hierfür ist, dass kein konkretes Datum, an dem der Beschluss gefasst werden soll, festgelegt ist und mehrere Staaten aus unterschiedlichen Gründen gegen eine vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Bulgarien und Rumänien sind. Eine Prognose über den Beitrittszeitpunkt wird dadurch erschwert, dass bei der Entscheidung über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes für die entscheidenden Politiker auch weiche Faktoren, die sich nicht eindeutig messen lassen, wie die öffentliche Meinung in ihren Mitgliedstaaten und der Druck anderer Parteien, eine nicht unbedeutende Rolle spielen könnten.

Mit der Beschlussfassung zu warten, bis alle in der Vergangenheit als Hinderungsgründe dem Beschluss zuzustimmen genannten Probleme in Bulgarien und Rumänien vollständig gelöst sind, ist nur schwer möglich. Der Grund hierfür ist, dass Probleme, wie zum Beispiel eine hohe Anzahl an Korruptionsfällen nicht innerhalb eines kurzen Zeitraumes vollständig gelöst werden können. Wenn also gewartet werden sollte, bis sämtliche Probleme gelöst worden sind, wird es in den nächsten Jahren zu keiner vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes kommen können. Zu warten, bis alle oder so gut wie alle Probleme gelöst worden sind, wäre den beiden Staaten gegenüber jedoch nicht fair, da es auch in einigen der jetzigen Schengen-Mitgliedstaaten, wie Griechenland, Probleme mit Korruption gibt<sup>290</sup>. Es würde somit dem Grundsatz der Gleichberechtigung widersprechen, zu warten, bis die Probleme vollständig gelöst worden sind. Die Ergebnisse der nächsten Berichte der Kommission könnten aber trotzdem eine Rolle spielen und es ist denkbar, dass die Fassung des Beschlusses erfolgt, wenn zumindest Verbesserungen in der Korruptionsbekämpfung festgestellt werden. So haben die Niederlande, einer der Staaten, die sich dagegen ausgesprochen haben, dass Bulgarien und Rumänien Teil des Schengen-Raumes werden sollen, 2012 festgelegt ihre Entscheidung von den nächsten Fortschrittsberichten abhängig zu machen.<sup>291</sup>

Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass der Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum Schengen-Raum innerhalb der nächsten Monate erfolgen wird. So erklärte der erklärte EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso am 11. November in einem Interview mit dem französischen TV-Sender TF1 „Rumänien und Bulgarien werden am 01.01.2014 nicht in den Schengen-Raum aufgenommen.“ Als Grund nennt er den anhaltenden Widerstand einiger EU-Mitgliedstaaten.<sup>292</sup> Ein weiterer Grund, der dafür spricht, dass der Beitritt vermutlich nicht in nächster Zeit erfolgen wird, ist, dass die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes, seit dem Wegfall der Beschränkungen auf dem Arbeitsmarkt zum 01.01.2014, eine der letzten Restriktionen für die beiden Staaten ist.<sup>293</sup> „Die Verweigerung des Beitritts zur visumfreien Zone“ ist für die EU also das einzige wirklich verbliebene Druckmittel, „womit sie beide Staaten dazu zu zwingen können, ihre zahlreichen Probleme in den Griff zu bekommen.“<sup>294</sup> Innerhalb der nächsten Monate wird es daher vermutlich nicht zu der Fassung

---

<sup>290</sup> Vgl. Transparency International (Hrsg.)

<sup>291</sup> Vgl. Iftode, Florinel, S. 772.

<sup>292</sup> Barroso, José Manuel.

<sup>293</sup> Vgl. O.A. (A): Rumänien und Bulgarien in der Warteschleife.

<sup>294</sup> Daley, Suzanne und Castle, Stephen.



des Beschlusses über die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes für Bulgarien und Rumänien kommen. Die beiden Staaten werden, obwohl sie ein Rechtsanspruch auf die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes haben, die Kontrollen an den Binnengrenzen mit anderen Schengen-Staaten nicht abschaffen können. Ihr Rechtsanspruch auf die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstandes wird damit voraussichtlich weiterhin verletzt werden.

## 8. Literatur- und Quellenverzeichnis

Alber, Siegbert (2002): Europa als Rechtsgemeinschaft. Bekenntnisse reichen nicht aus. IN: Die politische Meinung Nr. 387. Berlin, Konrad Adenauer Stiftung. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=9ax1W5Bew0A> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Hrsg.) (2013): EUR-Lex. Verträge. Übereinkommen von Schengen. Chronologische Übersicht. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/new-2-26.htm> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Auswärtiges Amt (A) (2013): Schengener Übereinkommen. Berlin. URL: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen_node.html) (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Auswärtiges Amt (B) (2013): Die Erweiterung der Europäischen Union: Etappen und Perspektiven. Berlin. URL: [http://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_D6390815B52B4EE45B8F81A14EAD9B19/DE/Europa/Erweiterung/Erw-uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_D6390815B52B4EE45B8F81A14EAD9B19/DE/Europa/Erweiterung/Erw-uebersicht_node.html) (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Auswärtiges Amt (C) (2013): Rumänien: Reise- und Sicherheitshinweise. Berlin. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/RumaenienSicherheit.html> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Auswärtiges Amt (D) (2013): Bulgarien: Reise- und Sicherheitshinweise. Berlin. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/BulgarienSicherheit.html> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Barosso, José Manuel (2013): "La Roumanie et la Bulgarie n'entreront pas dans l'espace Schengen". IN: My TFI News 12.11.2013. URL: [http://www.wat.tv/video/barroso-roumanie-bulgarie-6iolr\\_2exyh\\_.html](http://www.wat.tv/video/barroso-roumanie-bulgarie-6iolr_2exyh_.html) (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Behörden Spiegel (Hrsg.) (2012): Bulgarien und Rumänien sind bereit für Schengen, Interview mit Dr. Hans-Peter Uhl. URL: <http://www.behoerden-spiegel.de/icc/Internet/sub/f3c/f3c5406f-b1e3-5311-336f-4267b988f2ee,,,aaaaaaaa-aaaa-aaaa-bbbb-000000000011&uMen=f6810068-1671-1111-be59-264f59a5fb42&page=21&pagesize=10&startmon=02&startyear=2012&attr=.htm> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Beichelt, Timm (2004): Die EU nach der Osterweiterung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bendel, Petra (2008): Die EU-Migrationspolitik: Exportschlager oder Neuorientierung? IN: Die Genese einer Union der 27, Die Europäische Union nach der Osterweiterung. Bos, Ellen und Dieringer, Jürgen (Hrsg.). Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Borchard, Ralf (2013): Drängendere Baustellen als Schengen. IN: Deutschlandfunk, Europa aktuell 07.03.2013. URL: <http://europa.deutschlandfunk.de/2013/03/07/drangendere-baustellen-als-schengen/> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Borchardt, Klaus-Dieter (2012): Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Wien, Facultas Verlags und Buchhandels AG.
- Bundesregierung, Europäisches Parlament, und Europäische Kommission (Hrsg.) (2012): Der Schengenraum. IN: „aktion Europa“ 2. Auflage. Berlin. URL: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul\\_05/zusatzthemen\\_03.html](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_05/zusatzthemen_03.html) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Central Intelligence Agency (CIA) (A) (Hrsg.) (2013): The World Factbook, Bulgaria. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bu.html> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Central Intelligence Agency (CIA) (B) (Hrsg.) (2013): The World Factbook, Romania. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ro.html> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Central Intelligence Agency (CIA) (C) (Hrsg.) (2013): The World Factbook, GDP per Capita. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html?countryName=Romania&countryCode=ro&regionCode=eur&rank=101#ro> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Central Intelligence Agency (CIA) (D) (Hrsg.) (2013): The World Factbook, Population below Poverty Line. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2046.html#bu> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Christea, Corina und Sterescu, Alex (2013): Der Schengen-Raum – ein ungewisses Ziel für Rumänien. IN: Radio România Internațional, 18.10.2013. Bukarest, Radio Romania International. URL: [http://www.rri.ro/de\\_de/der\\_schengen\\_raum\\_ein\\_ungewisses\\_ziel\\_fur\\_rumaenien-7909](http://www.rri.ro/de_de/der_schengen_raum_ein_ungewisses_ziel_fur_rumaenien-7909) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Daley, Suzanne und Castle, Stephen (2011): Millionen-Handel an Ostgrenze Europas. IN: The New York Times 03.09.2011. Veröffentlicht auf Presseurop. URL: <http://www.presseurop.eu/de/content/article/915791-millionen-handel-ostgrenze-europas> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- David, Christian (2007): Letter to the General Secretariat of the Council of the European Union Directorate-General for Justice, Freedom and Security –DG H.URL: <http://www.schengen.mai.gov.ro/English/Documente/Declaratia%20de%20pregatire%20a%20Romaniei.pdf> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

- Deimel, Johanna (2012): Bulgarien. IN: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.). Jahrbuch der Europäischen Integration 2011. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- DER SPIEGEL (Hrsg.) (2013): Innenminister Friedrich will mit einem Veto in Brüssel die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien in den Schengen-Raum verhindern. IN: Der Spiegel Online, 03.03.2013. URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/innenminister-friedrich-veto-gegen-aufnahme-von-bulgarien-und-rumaenien-a-886528.html> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Ernst, Cornelia nach LINKEimEP (2013): Schengen-Abkommen und Rumänien: Keine Zwei-Klassen-Mitgliedstaaten! Veröffentlicht am 14.03.2013 auf youtube.com. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=9ax1W5Bew0A> (letzter Zugriff am 31.02.2014).
- Europäischer Gerichtshof (1982): Urteil des Gerichtshofes vom 9. Dezember 1982. Metallurgiki Halyps A.E. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Erzeugungsquoten für Walerzeugnisse. Rechtssache 258/81. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61981CJ0258:DE:NOT#SM> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Kommission (A) (2013): Schengen, Borders and Visas. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Kommission (B) (2012): Standard Eurobarometer 78, Herbst 2012, Die Europäische Bürgerschaft. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb78/eb78\\_citizen\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_citizen_de.pdf) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Kommission (C) (2013): Standard Eurobarometer 79, Frühjahr 2013, Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Brüssel. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_first\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_de.pdf) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Kommission (D) (2011): Liechtenstein is now part of the Schengen area. IP/11/1566 19/12/2011. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1566\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1566_en.htm?locale=en) (letzter Zugriff am 31.02.2014).
- Europäische Kommission (E): Hintergrundinformationen zur Schengen-Erweiterung. MEMO/07/618 20/12/2007. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-07-618\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-618_de.htm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Kommission (F) (2005): EUROBAROMETER 63.4 DIE ÖFFENTLICHE MEINUNG IN DER EUROPÄISCHEN UNION. FRÜHJAHR 2005. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63\\_nat\\_at.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_at.pdf) (letzter Zugriff am 31.03.2014).

- Europäische Kommission (G) (2010): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes. KOM/2010/0624 endg. - COD 2010/0312. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010PC0624:DE:HTML> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Kommission (H) (2012): Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism. {SWD(2012) 232 final}. COM(2012) 411 final. URL: [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_411\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_en.pdf) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Kommission (I) (2013): Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism. COM(2013) 47 final. URL: [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Kommission (J) (2013): The reports on progress in Bulgaria and Romania. URL: [http://ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Union (A) (2010): Schengener Grenzkodex. IN: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l14514\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14514_de.htm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Union (B) (2009): Der Schengen-Raum und die entsprechende Zusammenarbeit. IN: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_de.htm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Union (C) (2010): Vertrag von Maastricht über die Europäische Union. IN: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_de.htm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Union (D) (2010): Vertragsverletzungsklagen. IN: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14550\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14550_de.htm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäische Union (E) (2013): Kroatien. IN: Wie funktioniert die EU? Mitgliedstaaten. URL: [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/croatia/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/croatia/index_de.htm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Europäischer Rat (A): Übermittlungsvermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen, Betr.: Tagung des Europäischen Rates 9. Dezember 2011. EUCO 139/1/11, REV 1. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/126733.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/126733.pdf)  
(letzter Zugriff am 31.03.2014).

Europäischer Rat (B): Übermittlungsvermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen, Betr.: Tagung des Europäischen Rates 1./2. März 2012. EUCO 4/1/12, REV 1. URL:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%204%202012%20REV%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F12%2Fst00%2Fst00004-re01.de12.pdf> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Europäischer Rat (C): Schlussfolgerungen 23./24.06.2011. EUCO 23/1/11. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf)  
(letzter Zugriff am 31.03.2014).

Europäisches Parlament (A): Der Schengenraum. IN: Zusatzmodul Binnenmarkt. URL:

[http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul\\_05/Zusatzthemen/Pdf/Schengen.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_05/Zusatzthemen/Pdf/Schengen.pdf) (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Europäisches Parlament (B): Beitritt von Bulgarien und Rumänien zu Schengen. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Oktober 2011 zu dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien zu Schengen. Amtsblatt 2013/C 94 E/04. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:094E:0013:0014:DE:PDF> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Europäisches Parlament (C): Anwendung des Schengen-Besitzstands in Bulgarien und Rumänien. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Republik Bulgarien und Rumänien (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE)). URL:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/provisoire/2011/06-08/0254/P7\\_TA-PROV\(2011\)0254\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/06-08/0254/P7_TA-PROV(2011)0254_DE.pdf) (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Europäisches Parlament (D): Procedure File, NLE - Non-legislative enactments Decision, 2010/0820 (NLE), Schengen: full application of the provisions of the Schengen acquis in Bulgaria and Romania. URL:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=588375&l=en>  
(letzter Zugriff am 31.03.2014).

Europäisches Parlament (E): Parlamentarische Anfragen, 29.09.2011, Anfrage zur mündlichen Beantwortung an die Kommission, Betrifft: Beitritt von Bulgarien und Rumänien zu Schengen. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2011-000225+0+DOC+XML+V0//DE> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Europäisches Parlament, Informationsbüro für Deutschland (2011): Schengen: Bulgarien und Rumänien dürfen nicht in populistische Geiselhaft genommen werden. URL:

- [http://www.euoparl.de/de/aktuell\\_presse/presse/aktuell/pr-2011/Aktuell-2011-Oktober/Aktuell-2011-Oktober-5.html](http://www.euoparl.de/de/aktuell_presse/presse/aktuell/pr-2011/Aktuell-2011-Oktober/Aktuell-2011-Oktober-5.html) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Famira, Klaus (2004): Der freie Personenverkehr in Europa, Schengen nach Amsterdam. Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag und Wien, Neuer wissenschaftlicher Verlag.
- Fedjaschin, Andrej (2010): Schengen-Raum: Schlagbaum zwischen Russland und EU. IN: RIA-NOVOSTI. Moskau, Die Russische Agentur für internationale Informationen RIA Novosti. URL: [http://de.ria.ru/comments\\_interviews/20100611/126673878.html](http://de.ria.ru/comments_interviews/20100611/126673878.html) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Fischer-Lescano, Andreas und Kommer, Steffen (2011): Verstärkte Zusammenarbeit in der EU, Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik? IN: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Internationale Politikanalyse. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08454.pdf> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Frenz, Walter (2011): Handbuch Europarecht, Band 6, Institutionen und Politiken. Berlin und Heidelberg, Springer Verlag.
- Friedrich, Hans-Peter (2013): Roma-Zuwanderung: Innenminister Friedrich im Gespräch. IN: Heute Journal 19.02.2013. Ab Minute 06.35. URL: <http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1846042/ZDF-heute-journal-vom-19.-Februar-2013> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Gabanyi, Anneli Ute (2012): Rumänien. IN: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.). Jahrbuch der Europäischen Integration 2011. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Good, Paul Lukas (2010): Die Schengen-Assoziierung der Schweiz. Lachen, Agon Verlag. URL: [http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifizier/3722/\\$FILE/dis3722.pdf](http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifizier/3722/$FILE/dis3722.pdf) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Haase, Marianne und Jugl, Jan (2007): Visapolitik. IN: Dossier Migration. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56568/visapolitik?p=all> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Hall, Allen und Day, Matthew und Freeman, Colin (2011): Germany braces itself for invasion of Polish workers as it follows EU immigration rules. IN: The Telegraph, 01.05.2011. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/8485408/Germany-braces-itself-for-invasion-of-Polish-workers-as-it-follows-EU-immigration-rules.html> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Herdegen, Matthias (A) (2010): Die Justiz- und Polizeizusammenarbeit nach dem Vertrag von Lissabon. IN: Breitenmoser, Stephan und Gless, Sabine und Lagodny, Otto (2010): Schengen und Dublin in der Praxis, S. 43-54. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Herdegen, Matthias (B) (2010): Europarecht. 12. Auflage. München, Verlag C.H. Beck.

- Hummer, Waldemar (2013): Die längst fällige Migration vom SIS 1+ zum SIS II (Teil 1). IN: EU-Infothek. Wien, Omnia Online Medien GmbH. URL: <http://www.eu-infothek.com/article/die-laengst-faellige-migration-vom-sis-1-zum-sis-ii-teil-1> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Iftode, Florinel (2012): Accession to the Schengen-Area a further delay for Romania. IN: European Integration Realities and Perspectives, Vol. 7 (2012). Galati, Universitatea Danubius. URL: <http://www.proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/article/view/1367/1271> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Irmer, Sven-Joachim und Mreyen, Lukas (2013): Die Schengen Problematik, Rumänien bleibt aussen vor. IN: Länderbericht, März 2013. Berlin, Konrad Adenauer Stiftung. URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_33905-1522-1-30.pdf?130326165911](http://www.kas.de/wf/doc/kas_33905-1522-1-30.pdf?130326165911) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Kabera, Karanja, Stephen (2008): Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Cooperation, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2008, S. 39-64.
- Kaczmarek, Michael (2011): Westbalkan: Boomregion der Organisierten Kriminalität, Euro-pol-Report 2011. IN: EurActiv, 09.05.2011. URL: <http://www.euractiv.de/globales-europa/artikel/boom-fuer-organisierte-kriminalitaet-dank-balkan-ukraine-griechenland-004770> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Kapural, Mirta (2005): Freedom of Movement of Workers in the enlarged European Union and its Effect on Croatia. IN: Croatian Accession to the European Union. Vol. 3, Facing the challenges of negotiations. Zagreb, Croatia Competition Agency.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands / KOM/2009/0102 endgültig. 52009PC0102. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0102:FIN:DE:HTML> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Kovacheva, Ralitsa und Marini, Adelina Marini (2011): Bulgaria and Romania Remain Outside Schengen Indefinitely. IN: euinside, 22.09.2011. Sofia. URL: <http://www.euinside.eu/en/news/bulgaria-and-romania-remain-outside-schengen-indefinitely> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Leerd, Gerd nach EurActiv (2011): Dutch block Romania, Bulgaria from Schengen accession. Veröffentlicht am 13.12.2011 auf youtube.com. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=P5NLYw6aBpw> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Lessenski, Marin (A) (2011): Yes, Yes and No: Public Opinion and Bulgaria's Membership of Schengen. IN: Politiki. Issue 08/11. Sofia, Open Society Institut. URL: [http://politiki.bg/?cy=222&lang=2&a0i=223804&a0m=readInternal&a0p\\_id=888](http://politiki.bg/?cy=222&lang=2&a0i=223804&a0m=readInternal&a0p_id=888) (letzter Zugriff: 31.03.2014).



- Lessenski, Marin (B) (2011): The Coalition of the unwilling and the Schengen Prospects for Bulgaria and Romania. IN: Politiki. Issue 08/11. Sofia, Open Society Institut. URL: [http://politiki.bg/?cy=201&lang=2&a0i=223694&a0m=readInternal&a0p\\_id=791](http://politiki.bg/?cy=201&lang=2&a0i=223694&a0m=readInternal&a0p_id=791) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Monar, Jörg (A) (1998): Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Innen- und Justizpolitik nach Amsterdam. IN: Die Europäische Union nach Amsterdam, Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag. Bonn, Europa Union Verlag.
- Monar, Jörg (B) (2004): Der Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts in der erweiterten Union. IN: Barbara Lippert (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Monar, Jörg (C) (2010): The ‚Area of Freedom, Security and Justice‘: ‚Schengen‘ Europe, Opt-outs, Opt-ins and Associates. IN: Which Europe? The Politics of Differentiated Integration. Hampshire, Palgrave Studies in European Union Politics.
- Monar, Jörg (D) (2000): Die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. IN: Osterweiterung der Europäischen Union-die doppelte Reifeprüfung. Bonn, Europa Union Verlag.
- Müller, Annett und Boecker, Simone (2011): Schengen-Beitritt Rumäniens und Bulgariens verschoben. IN: Deutschlandfunk, Hintergrund. URL: [http://www.deutschlandfunk.de/schengen-beitritt-rumaeniens-und-bulgariens-verschoben.724.de.html?dram:article\\_id=100113](http://www.deutschlandfunk.de/schengen-beitritt-rumaeniens-und-bulgariens-verschoben.724.de.html?dram:article_id=100113) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Niedobitek, Matthias (2013): Von der polnisch-ukrainischen Grenze nach Schengen - Freizügigkeit, Innen- und Justizpolitische Zusammen-arbeit. IN: Neuss, Beate. Polen als Motor des europäischen Integrationsprozesses. Bilanz der polnischen Ratspräsidentschaft. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Noutcheva, Gergana und Bechev, Dimitar (2008): The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU. IN: East European Politics and Societies, Vol. 22, S. 114-144. New York, American Council of Learned Societies.
- Pascouau, Yves (2012): The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock. IN: Policy Brief 31.01.2012. Brüssel, European Policy Center. URL: [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1408\\_the\\_schengen\\_evaluation\\_mechanism.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1408_the_schengen_evaluation_mechanism.pdf) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A (A): Rumänien und Bulgarien in der Warteschleife. IN: Wiener Zeitung 30.09.2013. URL: [http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/aktuell/577327\\_Rumaenien-und-Bulgarien-in-der-Warteschleife.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/aktuell/577327_Rumaenien-und-Bulgarien-in-der-Warteschleife.html) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (B): Zwei Drittel der Deutschen wollen Zuwanderung begrenzen. IN: Focus Online 02.03.2013. München, FOCUS Magazin Verlag GmbH. URL:

- [http://www.focus.de/politik/deutschland/hohe-kosten-fuer-einwanderer-zwei-drittel-der-deutschen-wollen-zuwanderung-begrenzen\\_aid\\_931131.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/hohe-kosten-fuer-einwanderer-zwei-drittel-der-deutschen-wollen-zuwanderung-begrenzen_aid_931131.html) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (C): 2013 kein Schengen-Beitritt Rumäniens und Bulgariens. IN: News.ORF, 07.03.2013. Wien, Österreichischer Rundfunk. URL: <http://orf.at/stories/2170412/> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (D) (2013): Rumänien und Bulgarien: Kein Schengen-Beitritt vor 2015. IN: Die Presse.com, 12.11.2013. URL: [http://diepresse.com/home/politik/eu/1475520/Rumaenien-und-Bulgarien\\_Kein-SchengenBeitritt-vor-2015](http://diepresse.com/home/politik/eu/1475520/Rumaenien-und-Bulgarien_Kein-SchengenBeitritt-vor-2015) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (E) (2013): Friedrich betont "Schwachstellen" in Bulgarien und Rumänien. IN: Süddeutsche.de am 07.03.2013. München, Süddeutsche Zeitung Digitale Medien GmbH. URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/diskussion-um-schengen-erweiterung-friedrich-betont-schwachstellen-in-bulgarien-und-rumaenien-1.1618174> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (F) (2013): Rumänien und Bulgarien "noch nicht reif" für Schengen. IN: Tagesschau.de 07.03.2013. URL: <http://www.tagesschau.de/ausland/schengen174.html> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (G) (2012): Bulgaria's efforts to join the Schengen area. IN: European Stability Initiative, 14.05.2012. URL: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=de&id=539> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (H): Schengen-Beitritt Bulgariens und Rumäniens vertagt. IN: EurActiv.de, 09.06.2011. URL: <http://www.euractiv.de/erweiterung-und-nachbarn/artikel/schengen-beitritt-bulgariens-und-rumaniens-vertagt-004945> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (I) (2007): Österreicher unzufrieden mit neuer Schengen-Erweiterung. IN: RIANOVOSTI. Moskau, Die Russische Agentur für internationale Informationen RIA Novosti. URL: <http://de.ria.ru/society/20071212/92056682.html> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- O.A. (J) (2012): EU Council Debates Bulgaria's Schengen Bid, Decision Unlikely . IN: novinite.com, Sofia News Agency, 25.10.2012. URL: [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=144473](http://www.novinite.com/view_news.php?id=144473) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Ohler, Christoph (2011): EUV Art. 49, Beitritt zur Union. IN: Grabitz, Eberhardt und Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin: Das Recht der Europäischen Union. 46. Ergänzungslieferung 2011. München, C.H. Beck. URL: [http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabitzHNKoEUR\\_46/cont/GrabitzHNKoEUR%2Ehtm](http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabitzHNKoEUR_46/cont/GrabitzHNKoEUR%2Ehtm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2013): Vertrag über die Europäische Union (Maastricht Vertrag). URL:  
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/V/2005-11-22-vertrag-ueber-die-europaeische-union-maastricht-vertrag-.html> (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament (A) (2013): Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen. 10271/13. 30.05.2013. URL:  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/13/st10/st10271.de13.pdf> (letzter Zugriff: 31.03.2014) .
- Rat der Europäischen Union (B) (2013): Schengen. URL:  
[http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/schengen?lang=de](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/schengen?lang=de) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Rat der Europäischen Union (C) (2011): PRESS RELEASE, 3096th Council meeting, Justice and Home Affairs. PRESSE 161/ PR CO 37. URL:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/122516.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122516.pdf) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Rat der Europäischen Union (D) (2011): Schengen evaluation of BULGARIA - Council conclusions on completion of the process of evaluation of the state of preparedness of Bulgaria to implement all provisions of the Schengen acquis. 9167/3/11, REV 3. URL:  
[http://www.esiweb.org/pdf/bulgaria\\_7.Schengen%20Evaluation%20of%20Bulgaria%202011.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/bulgaria_7.Schengen%20Evaluation%20of%20Bulgaria%202011.pdf) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Rat der Europäischen Union (E) (2010): Note, Draft Council Decision on the full application of the provisions of the Schengen acquis in Bulgaria and Romania. SCH-EVAL 105, SIRIS 138, Comix 614. URL:  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2014142%202010%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F10%2Fst14%2Fst14142.en10.pdf> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Rat der Europäischen Union (F) (2011): PRESS RELEASE, 3071st Council meeting, Justice and Home Affairs. PRESSE 38/ PR CO 11. URL:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/119497.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/119497.pdf) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Rat der Europäischen Union (G) (2011): MITTEILUNG AN DIE PRESSE, 3111. Tagung des Rates, Justiz und Inneres. PRESSE 320/ PR CO 53. URL:  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2014464%202011%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F11%2Fst14%2Fst14464.de11.pdf> (letzter Zugriff: 31.03.2014).

- Rat der Europäischen Union (H) (2012): MITTEILUNG AN DIE PRESSE, 3195. Tagung des Rates, Justiz und Inneres. PRESSE 445/ PR CO 57. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Rat der Europäischen Union (I) (2013): MITTEILUNG AN DIE PRESSE, 3279. Tagung des Rates, Justiz und Inneres. PRESSE 534/ PR CO 64. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/139938.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/139938.pdf) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- ROMÂNIA, Ministerul Afacerilor Externe (2010): Reacția MAE la scrisoarea comună franco-germană. URL: <http://www.mae.ro/print/6537> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Sage, Alexandria (2013): France against Romania, Bulgaria joining Schengen zone. Paris, Reuters. URL: <http://www.reuters.com/article/2013/09/30/us-france-roms-idUSBRE98T08120130930> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Schengen-Departement Romania (A): Romania's accession to Schengen Area. URL: <http://www.schengen.mai.gov.ro/English/index18.htm> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Schengen-Departement Romania (B): Press Releases. URL: <http://www.schengen.mai.gov.ro/English/index09.htm> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Scheuring, Josef (2013): Bundespolizisten warnen vor offenen Grenzen zu Rumänien und Bulgarien, Interview mit der Tageszeitung WAZ. IN: Aktuelle Meldungen der Gewerkschaft der Polizei – Bezirk Bundespolizei. Online-Ausgabe Nr. 4703, Samstag, 11. Januar 2014. URL: <http://www.gdpbundespolizei.de/2013/03/waz-bundespolizisten-warnen-vor-offenen-grenzen-zu-rumanien-und-bulgarien/> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Schill, Stephan und Von Bogdandy (2011): EUV Art. 4 Prinzipien der föderativen Grundstruktur. IN: Grabitz, Eberhardt und Hilf, Meinhard und Nettesheim, Martin: Das Recht der Europäischen Union. 46. Ergänzungslieferung 2011. München, C.H. Beck. URL: [http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabitzHNKoEUR\\_46/cont/GrabitzHNKoEUR%2Ehtm](http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabitzHNKoEUR_46/cont/GrabitzHNKoEUR%2Ehtm) (letzter Zugriff am 31.03.2014).
- Schweizerische Eidgenossenschaft. Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) (2013): Worum geht`s bei Schengen? URL: <http://www.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/00961/00962/index.html?lang=de> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Schweizerische Eidgenossenschaft. Integrationsbüro EDA/EVD (2008) (Hrsg.): Schengen-Evaluation. URL: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/schengen-dublin/evaluation/factsheet-schengenevaluation-d.pdf> (letzter Zugriff: 31.03.2014).

- Sippel, Birgit im Gespräch mit Kapern, Peter (2013): Friedrichs "Schuldzuweisungen an Rumänien und Bulgarien" sind einseitig, Birgit Sippel (SPD) fordert, Probleme gemeinsam zu lösen. IN: Deutschlandfunk, Beitrag vom 07.03.2013. URL: [http://www.deutschlandfunk.de/friedrichs-schuldzuweisungen-an-rumaenien-und-bulgarien.694.de.html?dram:article\\_id=239639](http://www.deutschlandfunk.de/friedrichs-schuldzuweisungen-an-rumaenien-und-bulgarien.694.de.html?dram:article_id=239639) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Slavu, Stefania (2008): Die Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Analyse des EU-Beitritts Rumäniens. Frankfurt am Main, Internationaler Vertrag der Wissenschaften.
- Solidarité sans frontières (Hrsg.) (2013). Die Staaten des Schengener Abkommens URL: <http://www.sosf.ch/cms/upload/bilder/schengenraum.jpg> (letzter Zugriff 31.03.2014).
- Statistisches Bundesamt (A) (2013): Zahl der Ausländer im Zentralregister stieg 2012 um 4,1 %. Pressemitteilung Nr. 354 vom 22.10.2013. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt. URL: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/10/PD13\\_354\\_12521.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/10/PD13_354_12521.html) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Statistisches Bundesamt (B) (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012 –, Fachserie 1 Reihe 2.2.. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt. URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220127004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220127004.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Thym, Daniel (2004): Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht. Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Transparency International (Hrsg.) (2013): Corruption Perceptions Index 2012. URL: <http://www.transparency.org/cpi2012/results> (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- UNICEF (Hrsg.) (1994): Crisis in Mortality, Health and Nutrition. Economic in Transition Studies. Regional Monitoring Report No. 2. Florenz. URL: [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/monee2\\_eng.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/monee2_eng.pdf) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Unit for European Policy Implementation within the General Directorate for European Affairs and International Relations – Romanian Ministry of Administration and Interior (2012) (Hrsg.): What Do We Lack to Be a Schengen State? IN: EIR Newsletter Year IV, no. 47 – November 2012. Bucharest, European Institut of Romania. URL: [http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/newsletter\\_November\\_2012.pdf](http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/newsletter_November_2012.pdf) (letzter Zugriff: 31.03.2014).
- Weber, Manfred nach Euronews (2011): EU-Abgeordnete kämpfen für Aufnahme Rumäniens und Bulgariens in den Schengen-Raum. Veröffentlicht am 13.10.2011 auf youtube.com. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=sukp9WXmKyM> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Westdeutsche Zeitung Newslines (2013) (Hrsg.): WZ-Newslines Umfrage. Soll der Schengen-Raum um Bulgarien und Rumänien erweitert werden? Düsseldorf, Verlag: W. Girardet GmbH & Co. KG. URL: <http://www.wz-newslines.de/das-unternehmen/impressum> (letzter Zugriff am 31.03.2014).

Winkelmann, Holger (2010): 25 Jahre Schengen: Der Schengen-Acquis als integraler Bestandteil des Europarechts – Bedeutung und Auswirkung auf Einreise und Aufenthaltsrechte – Teil 1. IN: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. 30. Jahrgang, S. 213-215. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.