

Das Schengener Übereinkommen: Wirkung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-französischen Grenze am Oberrhein

Joachim Beck (Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl) & Birte Wassenberg (Université de Strasbourg)

Zusammenfassung

Die immer häufiger auftretende Wiedereinführung von Grenzkontrollen hat nicht nur die Zukunft des Schengener Übereinkommens in Frage gestellt, sondern auch das Modell eines „Europas ohne Grenzen“. Für die Grenzregionen in Europa ist dies problematisch, denn sie sind durch die Umsetzung des Schengener Übereinkommens zu Modellen der europäischen Integration geworden, die sich durch Mobilität, transnationale Interaktionen und grenzüberschreitende Lebensräume auszeichnen. Dieser Beitrag zeigt auf, dass das Schengener Übereinkommen in der deutsch-französischen Grenzregion durch die freie Mobilität viel Positives bewirkt hat. In einem ersten Teil werden diese positiven Aspekte durch die Aussagen von Zeitzeugen in einem 2014 bis 2019 durchgeführten Projekt zu „*Mémoire d'Europe-Mémoire de Paix*“ („Erinnerungskultur Europa-Erinnerungskultur des Friedens“) in der Grenzregion Elsass näher beleuchtet. Er zeigt die Zustimmung für die Umsetzung des Schengener Übereinkommens in der deutsch-französischen Grenzregion, gerade weil die schmerzhafteste Erinnerung an geschlossene Grenzen noch lebhaft ist und ein Bewusstsein für die nationale Grenze als Hindernis für Mobilität und deutsch-französische Zusammenarbeit besteht. Im zweiten Teil wird dann die heutige Situation des Schengener Übereinkommens in der deutsch-französischen Grenzregion untersucht. Hier werden auch die – abgesehen von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen – noch bestehenden Hindernisse der Grenzmobilität analysiert.

Schlagworte

Europa ohne Grenzen, deutsch-französische Mobilität, Zeitzeugen, Erinnerung, grenzüberschreitende Resilienz

1. Einleitung

Seit dem 7. Mai 2025 staut es sich an der Europabrücke Strasbourg-Kehl an der deutsch französischen Grenze: auf der deutschen Seite wurde die Straße einspurig begrenzt, auf der zweiten Spur sieht man ein blaues Polizei-Zelt, das an ein provisorisch eingerichtetes Zollgebäude erinnert, nur werden hier nicht die Güter kontrolliert, sondern die Menschen. Pünktlich zum 40. Jubiläum des Schengener Übereinkommens aus dem Jahr 1985 sieht die Grenze nun fast so aus, als hätte es das Abkommen nie gegeben.

Die wieder eingeführten systematischen Grenzkontrollen sind die Einlösung des Wahlversprechens des neuen deutschen Bundeskanzlers Friedrich Merz, dessen Christdemokratische Partei (CDU) im Wahlkampf angekündigt hatte, die Grenze ab dem ersten Regierungstag als drastische Maßnahme nach dem tödlichen Messerangriff auf Kinder in Aschaffenburg „dicht[zu]machen“ (NTV, 2025, o. S.). Es ist nicht das erste Mal, dass ein Phänomen des *rebordering* die durch das Schengener Übereinkommen gewährleistete Mobilität an der deutsch-französischen Grenze schwer beeinträchtigt. Seit 2015 haben die verschiedenen Krisen in Europa – Terrorismus, Migration, Covid-19-Pandemie – das „Europa ohne Grenzen“ stark erschüttert (Wassenberg, 2022). Die Rückkehr von systematischen Grenzkontrollen an den Innengrenzen der EU, ja sogar die Errichtung neuer Grenzen und Mauern in der EU, haben eine „Schengen-Krise“ (Brunet-Jailly, 2018; dazu auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band) eingeläutet, die das Prinzip der freien Bewegung des Binnenmarktes gefährden. Das Argument für die Aushebung der Abschaffung von Grenzkontrollen ist die positive Funktion der Grenze als Sicherheitsfaktor, der die Bürgerinnen und Bürger schützt, etwa vor Migranten, Terroristen, etc.

Bedeutet dies nun das Ende des Schengener Übereinkommens und ist der Traum vom „Europa ohne Grenzen“ vorbei, wenn zunehmend im Schengen-Raum Grenzen als physische Schlagbäume zwischen Nationalstaaten wieder sichtbar werden (Wassenberg, 2020)? Und welche Konsequenzen hat dies für die Grenzregionen, in denen Mobilität täglich gelebt wird und für die die Realität des Schengener Übereinkommens seit 40 Jah-

ren eine wichtige Voraussetzung für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Integration ist? Denn während Bundeskanzler Merz glaubt, dass die deutsche Bevölkerung die Schließung der Grenzen weitgehend begrüßt, werden in den Grenzregionen schon Gegenstimmen in der Lokalpolitik laut. Demnach kritisierte bspw. der Kehler Oberbürgermeister Britz: „Wir fühlen uns zurückgeworfen in Zeiten, die wir längst überwunden glaubten“ (Tagesschau, 2025, o. S.).

Dieser Beitrag zeigt auf, dass das Schengener Übereinkommen in der deutsch-französischen Grenzregion am Oberrhein durch die freie Mobilität viel Positives bewirkt hat. In einem ersten Teil werden diese positiven Aspekte durch die Aussagen von Zeitzeugen in einem 2014–2019 durchgeführten Projekt zu *„Mémoire d'Europe-Mémoire de Paix“* („Erinnerungskultur Europa-Erinnerungskultur des Friedens“) in der Grenzregion Elsass näher beleuchtet (vgl. auch Hamman & Wassenberg, 2021). Er zeigt die Zustimmung für die Umsetzung des Schengener Übereinkommens in der deutsch-französischen Grenzregion, gerade weil die schmerzhafteste Erinnerung an geschlossene Grenzen noch wach ist und ein Bewusstsein für die nationale Grenze als Hindernis für Mobilität und deutsch-französische Zusammenarbeit besteht. Im zweiten Teil wird dann die heutige Situation des Schengener Übereinkommens in der deutsch-französischen Grenzregion untersucht. Hier werden auch die – abgesehen von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen – noch bestehenden Hindernisse der Grenzmobilität analysiert.

2. Erinnerung an das Schengener Übereinkommen in der Grenzregion Elsass als Beitrag zum „Europa ohne Grenzen“

In der deutsch-französischen Grenzregion trug das Schengener Übereinkommen zur Schaffung eines „Europas ohne Grenzen“ bei. Schon die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 hat dies durch das Projekt eines gemeinsamen Marktes ohne Grenzzölle und Wirtschaftsbarrieren stückweise verwirklicht (Gaillard, 2004). Das Modell des „Europas ohne Grenzen“ wurde demnach zwischen 1958 und 1962 innerhalb der EWG durch die Abschaffung aller Grenzgüterzölle weiter umgesetzt. Schon dies hatte positive Auswirkungen auf die Grenzregionen, da die Schlagbäume an den Grenzen, die zur Kontrolle des Güterverkehrs dienten, nun wegfielen (Wassenberg, 2019, S. 44). Der Europäische Binnenmarkt, d. h. das von der Jacques Delors-Kommission 1985 vorgeschlagene Projekt zur Schaffung

einer freibeweglichen Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrszone in der EWG erweiterte die Mobilität in den Grenzregionen noch, da nun auch die Hindernisse für einen gemeinsamen Arbeitsmarkt und die freie Bewegung von Grenzgängern beseitigt wurden (Warloutet, 2019).

Das Schengener Übereinkommen war die begleitende Initiative, die von einer kleinen Anzahl von Mitgliedstaaten – Frankreich, Bundesrepublik Deutschland und den drei Benelux-Ländern – ergriffen wurde, um das Modell eines „Europas ohne Grenzen“ durch die Abschaffung interner Grenzkontrollen von Personen zu ergänzen (Blanco Sío-López, 2015). Das ursprüngliche Schengener Übereinkommen sah u. a. eine Harmonisierung der Visabestimmungen vor, die auch den Bewohnern in Grenzgebieten die Freiheit gab, die Grenzen außerhalb von festgelegten Checkpoints zu überqueren, sowie den Ersatz von Passkontrollen durch visuelle Überwachung von Fahrzeugen mit gemäßigter Geschwindigkeit und Fahrzeugkontrollen, die es Fahrzeugen ermöglichten, die Grenze zu überqueren, ohne anzuhalten (Art. 2, 5 und 7 des Schengener Übereinkommens aus dem Jahr 1985, 3040 U.N.T.S. 45 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 13; Infantino, 2019). Im Jahr 1990 wurde es mit der Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) besiegelt, die die Abschaffung von internen Grenzkontrollen und eine gemeinsame Visapolitik vorsah. Das SDÜ trat erst am 25. März 1995 in Kraft, aber zu dem Zeitpunkt war sie ebenfalls von Italien, Spanien, Portugal und Griechenland unterzeichnet worden. Nachdem auch Österreich, Finnland und Schweden folgten, wurden beide Abkommen dann auf Grundlage des Vertrags von Amsterdam von 1997 in das Recht der EU integriert und zum sogenannten Schengener „Aquis“ (ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 1). Dieser sollte nun grundsätzlich von allen Mitgliedstaaten angewandt werden und war ebenfalls offen für die Beteiligung von benachbarten EU-Staaten (Coelho, 2015). In der Tat waren bis 2015 sukzessiv 26 Staaten dem Schengener Übereinkommen beigetreten, von denen vier nicht EU-Mitglieder sind (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) und nur zwei EU-Mitgliedstaaten – das Vereinigte Königreich und Irland – erhielten eine Möglichkeit des *Opting-out*. Das Modell des „Europas ohne Grenzen“ schien demnach erfolgreich umgesetzt und in diesem Zusammenhang wurden die Grenzregionen häufig als Labore oder Modelle der europäischen Integration identifiziert, da sie den Abbau von Hindernissen für die Freizügigkeit erprobten und unterstützten (Beck, 2011, Dittel & Weber, 2025).

In der Tat wurde die Auswirkung des Schengener Übereinkommens für die deutsch-französischen Grenzregion als positiv interpretiert, wie das

Projekt „*Mémoire d'Europe-Mémoire de Paix*“ belegt. Befragt wurden 33 Zeitzeugen (Hamman & Wassenberg, 2021, S. 257–469)¹ aus der Oberrheinregion (hauptsächlich Franzosen und Deutsche), die fünf gesellschaftliche Kategorien repräsentierten: politische Akteure und Experten grenzüberschreitender und europäischer Organisationen, Kulturakteure und Vertreter der Zivilgesellschaft, Wirtschaftsakteure und Wissenschaftler. Das Hauptauswahlkriterium war, dass diese Akteure, die zwischen 53 und 90 Jahre alt waren (geboren zwischen 1923 und 1960) über umfassende Erfahrungen mit der europäischen Integration und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verfügten (Hamman & Wassenberg, 2021).

Die meisten Zeitzeugen aus der Oberrheinregion begrüßten in der Tat die Umsetzung des Schengener Übereinkommens. Hans-Christian Krüger², ehemaliger deutscher Vertreter in der Europäischen Kommission für Menschenrechte des Europarates unterstrich demnach, dass dieser Vertrag einen erheblichen Fortschritt auf dem Weg zur Freizügigkeit in Europa darstellte: „Persönlich bin ich begeistert vom Schengener Übereinkommen. Schengen ist eine wesentliche Errungenschaft, weil man jetzt frei über die Grenzen gehen kann und nicht mehr kontrolliert wird“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 127). Als Beweis dafür führte er zudem die Rede des deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck anlässlich seines Besuchs in der Grenzregion im Jahr 2012 an: „Und ich werde auch nicht vergessen, wie Herr Gauck hierherkam. Vor einem Jahr hat er hier einen Preis von einer Kulturstiftung bekommen – und da hat er seine Rede begonnen, dass er sich das nie hat träumen lassen, über eine Grenze zu gehen, ohne kontrolliert zu werden, dass man ohne den Pass vorzeigen zu müssen, herübergehen kann. Und das ist heute der Fall“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 127). Auch für Pierre Kretz³, einem elsässischen Künstler aus Sélestat, bedeutete der freie Grenzübertritt ohne Kontrollen einen echten Fortschritt für den Aufbau Europas, auch wenn er einräumte, dass in der Grenzregion nicht unbedingt jeder auf die andere Seite des Rheins geht:

- 1 Die Interviews wurden mit Schlüsselakteuren der Region aus Alsace, Baden-Württemberg und Basel geführt.
- 2 Der 1935 in Berlin geborene Deutsche Hans-Christian Krüger studierte Rechtswissenschaften in Hamburg und Michigan und trat 1966 dem Europarat bei. Von 1976 bis 1997 war er Kommissar der Europäischen Menschenrechtskommission und wurde anschließend stellvertretender Generalsekretär des Europarats.
- 3 Pierre Kretz wurde 1950 in Sélestat geboren, studierte Rechtswissenschaften in Frankreich und Deutschland und wurde Rechtsanwalt in Straßburg. Anschließend beendete er seine berufliche Laufbahn, um Lyrik- und Theaterautor sowie Theaterregisseur zu werden.

„Aber die Tatsache, dass die Menschen so leicht von einer Seite auf die andere wechseln, bedeutet, dass es trotz allem etwas gibt, das vorankommt“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 128).

Einige Zeitzeugen betonten jedoch auch, dass die Umsetzung des Schengener Übereinkommens nicht einfach war, vor allem aus der Perspektive der Grenzregionen, denn dort war man sich bewusst, dass die Grenze auch ein „Hindernis“ darstellte – physisch und psychisch –, das erst überwunden werden musste. Mit Betonung auf die „natürliche“ Grenze des Rheins erinnerte zum Beispiel Jean-Paul Heider⁴, ehemaliger Abgeordneter bei der Region Elsass und verantwortlich für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, daran, dass für den Grenzübergang im Oberrheingebiet zunächst Brücken gebaut werden mussten (dazu auch Denni, 2008): „Am Rhein beispielsweise, zwischen Straßburg und dem Rheintal, gab es früher keine Brücke. Die zweite Brücke, die gebaut wurde, befand sich in Huningue [Stadt im *département* Haut-Rhin an der Grenze zwischen der Schweiz und Deutschland]. Seitdem gibt es drei oder vier Brücken, die mit etwas europäischem Geld gebaut wurden. Und heute ist der Rhein vielerorts überquerbar. Und dadurch kommen wir einander auch näher“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 128). Auch wenn dies kein direkter Hinweis auf das Schengener Übereinkommen ist, so zeigt Heiders Bemerkung, dass es für die grenzüberschreitende Mobilität mehr als einen zwischenstaatlichen Vertrag zur Abschaffung von Grenzkontrollen benötigt.

Die Interviews stimmten auch darin gehend überein, dass sich die Zeitzeugen schmerzvoll an die schwierige Überquerung der deutsch-französischen Grenze in der Vergangenheit erinnerten – da viele von ihnen es selbst noch erlebt hatten, als die Grenze geschlossen oder nur unter extremen Schwierigkeiten passierbar war (Wassenberg, 2017). Dieses Element wurde implizit und explizit verwendet, um das zu preisen, was allgemein als Fortschritt angesehen wurde: die Öffnung der Grenzen aufgrund des Schengener Übereinkommens und der damit verbundenen Freizügigkeit. Am emotionalsten beschrieb Jean-Marie Woehrling⁵ diese Situation, ehemaliger

4 Jean-Paul Heider wurde 1939 in Straßburg geboren, studierte Jura und Handel in Straßburg und wurde 1974 Sekretär der UMP (gaullistische Partei) im *département* Bas-Rhin. Von 1994 bis 2010 war er Regionalrat des Elsass und verantwortlich für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und von 2004 bis 2014 erster Vizepräsident der Region Elsass. Von 1993 bis 1994 war er außerdem Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP).

5 Der 1947 in Mülhausen geborene Franzose Jean-Marie Woehrling hat Rechts- und Politikwissenschaften in Straßburg und Paris studiert und 1974 die ENA (*Ecole nationale*

Präsident des Verwaltungsgerichtshofes in Straßburg und Vorsitzender des elsässischen Kulturzentrums. Auf die Frage nach seiner Vision von den konkreten Auswirkungen des Schengener Übereinkommens auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alltag antwortete er: „Ich erinnere mich noch, als wir die Grenze überquerten, wurden wir von Zöllnern eingeschüchtert, die einem klar machten, dass es schon fast der Beginn des Hochverrats sei, einfach nur ins Nachbarland zu gehen. Als Sie zurückkamen, standen Sie im Verdacht, mit verbotenen Produkten zurückzukommen. Sie haben dich gefragt, was du draußen getan hast [...]. Heute gibt es das alles nicht mehr. Die Menschen überqueren die Grenze frei“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S.128). Einschüchterung, Verdächtigung, Verrat: Mit eindringlichen Worten beschrieb Jean-Marie Woehrling das Gefühl, das Grenzkontrollen erwecken konnten und das sichtbare Spuren in seinem Gedächtnis hinterlassen hat. Dabei kam es gar nicht unbedingt darauf an, ob es sich um Zollkontrollen oder Personenkontrollen handelte: die nationale Grenze als Barriere zum Nachbarn war das eigentliche Problem.

Auch Karl von Wogau⁶, ehemaliger Europaabgeordneter, und Mitglied der sogenannten Känguru-Gruppe, die sich für den Binnenmarkt und das Prinzip der Mobilität einsetzte (Wassenberg, 2019, S. 30), thematisierte diese Erinnerung an eine unüberwindbare Grenze: „Unmittelbar nach dem Krieg war es fast unmöglich, dort die Grenze zu überschreiten, in jedem Fall war es außerordentlich kompliziert“. Es gab also einen sehr symbolischen Aspekt des Grenzübertritts, den Karl von Wogau etwas näher erläuterte: „es war für mich auch aus regionalen Gründen sehr wichtig, dass wir schrittweise die Grenzen zwischen den Mitgliedsländern der Gemeinschaft und speziell zwischen Frankreich und Deutschland abgeschafft haben“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S.128). Um die Errungenschaften des Schengener Übereinkommens und die sichtbaren Auswirkungen auf das „Europa ohne Grenzen“ aufzuzeigen, nannte er das Beispiel seiner täglichen Erfahrung der Grenzüberschreitung: „Als ich heute Morgen aufstand, nahm ich zuerst die deutsche Autobahn und dann fuhr ich über die

d'administration) abgeschlossen. Von 1975 bis 1998 war er Richter am Verwaltungsgericht Straßburg und 1993 dessen Präsident. Er ist außerdem Präsident des elsässischen Kulturzentrums (*Centre culturel alsacien*).

6 Der 1941 in Freiburg geborene Deutsche Karl von Wogau hat in Österreich Rechts- und Politikwissenschaften studiert und war von 1997 bis 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP).

Grenze nach Frankreich. Es gab keine Zollkontrollen“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 128). Auch Michel Krieger⁷, ehemaliger Stadtrat in Straßburg, erinnerte sich lebhaft an eine geschlossene Grenze: „Bei uns ist sie allgegenwärtig, diese Grenze. In den 1960er-Jahren musste man zum Überqueren des Rheins [...] seinen Ausweis vorzeigen, ein Verwaltungspapier, und so konnte man von einem Land in ein anderes zurückkehren“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Für Ulrich Bohner⁸, dem ehemaligen Generalsekretär des Kongresses für Städte und Regionen im Europarat, reichten die Erinnerungen an geschlossene Grenzen bis in Besatzungszeit Deutschlands durch die Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg zurück: „Die ersten Grenzen, die ich kannte, waren die Grenzen zwischen Deutschland und dem Rest Europas, zwischen den verschiedenen Besatzungszonen Deutschlands, denn so war es. Ich wohnte in der Nähe des Saarlandes. Das Saarland war ein besonderes Land, unter französischem Mandat, aber mit einer ziemlich engen Zollgrenze, und ich erlebte Situationen, in denen mein Großvater, der sein Haus im Saarland reparieren wollte, einen Tag nach Ablauf seines Visums zurückkehrte. Deshalb musste er zwei oder drei Tage im Gefängnis verbringen. Außerdem habe ich erlebt, wie sich Pässe mit Visa füllten, um diese sehr nahen Grenzen einfach zu überqueren“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Deshalb war Ulrich Bohner auch der Ansicht, dass seither enorme Fortschritte gemacht wurden und die Öffnung der Grenzen „ein absolut wesentliches Element“ war (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Wir können daher deutlich die Bedeutung des Traumas einer geschlossenen Grenze für diese Menschen erkennen, die sich aus diesem Grund auch ganz besonders für die grenzüberschreitende und europäische Zusammenarbeit engagierten. Aber Ulrich Bohner erinnert uns auch daran, dass Freizügigkeit nicht bedeutet, dass alle Grenzen verschwunden sind. In der Grenzregion bestehen immer noch zahlreiche administrative und gesetzliche Hindernisse, die diese Freizügigkeit sowohl für Grenzgänger als auch für Bürger im weite-

7 Der 1944 in Obernai geborene Franzose Michel Krieger ist Maler und engagierte sich 1989 im Wahlkampf von Catherine Trautmann zur Bürgermeisterin. Von 1995 bis 2004 leitete er das Projekt, aus dem der *Jardin des Deux Rives* hervorging.

8 Der 1944 in Birkenfeld/Nahe geborene Deutsche Ulrich Bohner studierte Rechtswissenschaften in Saarbücken und in Berlin und wurde 1972 Beamter im Europarat. Von 2003 bis 2009 war er Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats und Ehrenpräsident der *Maison d'Europe Straßburg-Alsace* (MESA). In dieser Funktion war er auch Mitorganisator des Projekts *Mémoire d'Europe-Mémoire de paix* von Phillipe Hamman und Birte Wassenberg.

ren Sinne erschweren: „Andererseits müssen wir auch sehen, dass diese Grenzen noch bestehen. Hier im Elsass gibt es immer mehr Menschen, die auf der einen Seite der Grenze arbeiten und auf der anderen Seite leben. Dies wirft immer noch viele Probleme auf, was die Steuern, die soziale Sicherheit und die medizinische Behandlung betrifft. Ich denke, dass dies einen großen Einfluss auf die Lebensrealität eines jeden von uns hat und dass es sehr wichtig ist, Lösungen für diese Probleme zu finden“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Dies macht deutlich, dass Schengen allein nicht ausreicht, um die Mobilität im Grenzraum so umzusetzen, dass die nationale Grenze kein Hindernis mehr darstellt.

Die Erinnerung an eine schwer zu überschreitende Grenze ist in dieser Grenzregion in der Tat besonders stark ausgeprägt. Jean Hurstel⁹, Künstler aus Forbach, sprach sogar von der „Geschichte eines Grenzproblems“ und erinnerte daran, dass es „Fotos gibt, auf denen sich Menschen an Grenzposten auf beiden Seiten der Barriere trafen und auf beiden Seiten der Barriere miteinander sprachen“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Ihm zufolge war diese Geschichte immer noch in unserer Erinnerung präsent und noch nicht vergangen: „Die Grenze existiert [...], es ist eine historische Grenze, die Bestand hat“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Die gleiche Analyse lieferte Karl von Wogau, der meinte, dass „die alten Grenzen beginnen, in den Gehirnen der Menschen zu existieren [trotz] allem, was wir getan haben, um die Grenzen zwischen den Mitgliedsländern der Gemeinschaft zu öffnen“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Diese differenzierte Analyse weist darauf hin, dass das Schengener Übereinkommen zwar die Grenzkontrollen abschaffte, nicht aber notwendigerweise die Grenzen „in den Köpfen“, die auch so lange Zeit nach der Versöhnung zwischen Deutschen und Franzosen noch bestehen und in Zeiten des *rebordering*, z. B. während des Covid-19-Lockdowns in Form von *Ressentiments* wieder an die Oberfläche kommen können (Wassenberg, 2023).

Unter den Zeitzeugen gab es auch kritischere Stimmen hinsichtlich der Verwirklichung des Schengener Übereinkommens im grenzüberschreiten-

9 Der 1938 in Forbach (Moselle) geborene Jean Hurstel studierte Philosophie und war auf der Kundtakademie in Strasbourg, bevor er als Schauspieler aktiv wurde. Von 1992 bis 2003 leitete er die Laiterie, ein europäisches Kulturzentrum für junge Künstler in Strasbourg. Seit 2003 arbeitete er als Experte für die Europäische Kommission.

den Raum. Anne Szorza¹⁰, ehemalige stellvertretende Generalsekretärin des Europarates, wies zum Beispiel darauf hin, dass es trotz Schengener Übereinkommen immer noch nicht einfach sei, die Grenze zwischen Straßburg und Kehl zu überqueren: „Es gibt immer noch Probleme. Neulich saßen die Leute mit dem kleinen Zug fest, der zwischen Straßburg und Kehl pendelt. Er wurde fünf Stunden lang auf den Gleisen angehalten, weil der deutsche und der französische Kontrolleur nicht dieselbe Sprache sprachen. Das ist erst vor Kurzem passiert!“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 130). Hans-Martin Tschudi¹¹, ehemaliger Basler Regionalrat, betonte hingegen, dass es seit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum im Jahr 2008 zwar keine Grenzkontrollen mehr gäbe, dies aber auch Probleme für die grenzüberschreitende Kriminalität mit sich brächte: „Zugenommen hat die Einbruchsrates an den Grenzen, weil es keine Kontrolle mehr gibt“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 130). Dies sind genau die Argumente, die die Bundesregierung im Jahr 2025 dazu anspornen, wieder Grenzkontrollen einzuführen und die Regeln zum Aussetzen des Schengener Übereinkommen anzuwenden. Besonders weitsichtig in dieser Hinsicht war Lucienne Schmitt¹², die zwar die Tatsache begrüßte, dass wir heute „wirklich problemlos von einem Land in ein anderes reisen können“, dennoch davor warnte, dass Staaten, wenn sie es für notwendig halten, auf eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen zurückgreifen könnten: „Ich glaube, dass es bestimmte Staaten sind, die dabei sind, die Grenzen zu befestigen, anstatt sie aufzulösen. Glauben Sie nicht, dass wir versucht sind, die Grenzen ein wenig zu schließen? Ich hoffe es nicht, aber wir sehen dort immer noch eine gewisse Gefahr ...“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 130). Sie sollte Recht behalten, denn schon ein Jahr nach dem Interview, nach

-
- 10 Anne Sforza wurde 1937 in Straßburg geboren. Von 1960 bis 1967 arbeitete sie für den Übersetzungsdienst des Europarats und war stellvertretende Generalsekretärin des Internationalen Instituts für Menschenrechte.
 - 11 Der 1951 in Grabs (Schweiz) geborene Hans-Martin Tschudi studierte Rechtswissenschaften an der Universität Basel und war als Rechtsanwalt in St. Gallen tätig, bevor er als Regionalrat in Basel für grenzüberschreitende Zusammenarbeit verantwortlich war. Von 2000 bis 2005 war er Mitglied der schweizerischen Delegation beim Kongress der Städte und Regionen des Europarates.
 - 12 Die 1930 in Kayersberg geborene Französin Lucienne Schmitt hat Philosophie studiert und wurde Lehrerin an der Ecole normale d'institutrices in Sélestat. Sie gründete das Internationale Zentrum für Menschenrechte (Centre international d'initiation aux droits de l'Homme) in Sélestat und war von 2004 bis 2006 für die Schaffung eines grenzüberschreitenden Chemin de la Mémoire et des Droits de l'Homme verantwortlich.

den Terrorismusattacken in Paris 2015, führte Frankreich an der Grenze zu Deutschland zwei Jahre lang wieder Grenzkontrollen ein. Was Lucienne Schmitt schon im Voraus erkannte, war die Gefahr einer „Rückkehr“ der nationalen Grenze (Wassenberg, 2020), eine Art Rückzug in die „Nation“ um der Sicherheit willen – ein Phänomen, das jedoch der europäischen Integration und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zuwiderläuft.

Kurz gesagt: Die Erfahrung der Zeitzeugen aus der Grenzregion Elsass haben gezeigt, dass das Schengener Übereinkommen für sie wichtig war, weil es in engem Zusammenhang mit einem von ihnen gewünschten „Europa ohne Grenzen“ stand. Sie sahen dies als Ziel sowohl für die europäische Integration als auch für Grenzgebiete an, die durch die Umsetzung vom Schengener Übereinkommen zu Modellregionen Europas wurden. Ein Ende von Schengen würde für sie daher auch ein Ende dieser Modellfunktion bedeuten.

Aber wie sieht die Realität von Schengen in den Grenzregionen Europas heute aus? Welche Fortschritte bedeutet es für grenzüberschreitende Mobilität – trotz zeitweiliger *rebordering*-Maßnahmen – und welche Hindernisse sind auf administrativer und rechtlicher Ebene noch zu beseitigen, damit das „Europa ohne Grenzen“ im Alltag auch funktioniert?

3. Schengener Übereinkommen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit: rechtlich-administrative Hindernisse und funktionale Grenzen

Die Umsetzung des Schengener Übereinkommens hat insbesondere in den Grenzregionen der beteiligten Staaten zu einer Zunahme der horizontalen sozioökonomischen Verflechtungen beigetragen. Spätestens mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wurde offensichtlich, dass die europäischen Grenzregionen eine sehr spezifische und zentrale Rolle im europäischen Integrationsprozess spielen (Wassenberg & Beck, 2011). Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Gebiete in Europa lässt sich durch einige wenige Zahlen illustrieren: Ca. 40 % der EU-Fläche lässt sich auf NUTS2-Ebene als Grenzgebiet einstufen. Schätzungsweise 30 % der EU-Bevölkerung lebt in Grenzgebieten. Von den 362 beim Europarat registrierten Regionen sind mehr als 140 Grenzregionen (Ricq, 2006). Die Zahl der EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter, die aus beruflichen Gründen in einem anderen als ihrem Heimatstaat arbeiten, lag 2022 bei etwa 9,9 Millionen und es gibt 13,7 Millionen Menschen, die innerhalb der EU ihren Wohnsitz gewechselt haben. Im Jahr 2022 wurden rund 1,8 Millio-

nen Grenzgänger in der EU und EFTA gemeldet. Dies entspricht einem Anstieg von 8 % im Vergleich zu 2021 und einer vollständigen Rückkehr zum Niveau vor der Pandemie. Ähnlich wie in den Vorjahren waren die wichtigsten Herkunftsländer Frankreich, Deutschland und Polen, während die wichtigsten Zielländer Luxemburg, Deutschland und die Schweiz sind. Was die Entsendungen betrifft, so belief sich die Gesamtzahl der ausgestellten *Portable Documents A1* (PDs A1) auf 4,6 Millionen (+27 % im Vergleich zu 2021). Deutschland ist für den größten Teil des Anstiegs der Zahl der ausgestellten Entsendungsdokumente verantwortlich (European Commission, 2024, S. 9).

Die im Rahmen der europäischen Integration sich intensivierenden sozioökonomischen Beziehungen stellen die politisch Verantwortlichen in den Grenzregionen vor die Herausforderung, politisch administrative Handlungsansätze zu entwickeln, welche eine abgestimmte und integrierte territoriale Entwicklung des Grenzraumes in einer 360-Grad-Perspektive ermöglichen. Dabei stellt insbesondere die Frage, inwiefern tragfähige Ansätze der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge entwickelt werden können, eine nicht nur aus der Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch der beteiligten administrativen Akteure zentrale Herausforderung dar (European Commission, 2021). Denn je mehr grenzüberschreitende Lebenslagen, Arbeitsorientierungen oder ökonomische Aktivitäten nicht mehr an den administrativen Grenzen der Nachbarstaaten halt machen, desto stärker sind auch die nationalen Gebiete innerhalb einer Grenzregion miteinander verflochten – und es stellt sich insbesondere im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge die Frage, wie es gelingen kann, zu einer möglichst optimalen Deckungsgleichheit zwischen dem transnationalen sozioökonomischen Interaktionsraum einerseits und den nach wie vor durch divergente nationale Rechts- und Verwaltungsstrukturen bestimmten politisch-administrativen Handlungsräumen andererseits zu kommen. Die Entwicklung transnationaler Kooperationsansätze zwischen den Verwaltungen benachbarter Staaten zur erfolgreichen Bewältigung dieser Herausforderung kann insofern als eine spezifische horizontale Dimension des europäischen Verwaltungsraums verstanden werden (Beck, 2018).

Einschlägige Analysen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa verdeutlichen dabei, mit welchen praktischen Herausforderungen diese auch trotz Umsetzung des Schengener Übereinkommens noch immer konfrontiert ist: Sowohl auf der Ebene einzelner Bürgerinnen und Bürger, vor allen Dingen aber auch von Unternehmen und der Zivilgesellschaft sind Ansätze einer grenzüberschreitenden Handlungsorientierung in der

realweltlichen Praxis noch immer durch eine Vielzahl von Hindernissen erschwert, die mit Grenzkontrollen nicht direkt verbunden sind, die Mobilität über die Grenze jedoch in anderer Ansicht bremsen (Beck & Wassenberg, 2014, Crossey & Weber, 2024; Dittel & Weber, 2024). Neben sprachlichen und informationsseitigen stellen einer Umfrage der Europäischen Kommission zu Folge zu 53 % rechtliche und administrative Faktoren die größten Hindernisse grenzüberschreitende Mobilität in Europa dar. Diese Hindernisse haben nicht nur subjektiv demotivierende Effekte auf einzelne Akteure, die ihre Handlungsorientierung grenzüberschreitend ausrichten möchten – sie führen auch zu erheblichen ökonomischen Wohlfahrtsverlusten in Europa. Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2017 hat gezeigt, dass die rechtlichen und administrativen Hindernisse in Grenzregionen zu einem Verlust von 3,8 % des europäischen BIP führen. Die spezifischen Wohlfahrtsverluste innerhalb des sozioökonomischen Nahbereichs der europäischen Grenzregionen dürften indessen um ein Vielfaches höher sein. Würden alle negativen rechtlich-administrativen Grenzwirkungen in Europa beseitigt, könnte dies zu einem Wachstumsschub von 485 Milliarden Euro und der Schaffung von über acht Millionen Arbeitsplätzen in den europäischen Grenzregionen führen (European Commission, 2017). Diese Zahlen belegen, dass Schengen allein nicht ausreicht, um grenzüberschreitende Regionen zu gemeinsamen Lebensräumen im Sinne eines „Europas ohne Grenzen“ zu machen.

Um grenzüberschreitende Mobilität über Schengen hinaus zu fördern, zeigt eine Fallstudie zu exemplarischen Projektbeispielen aus der Region Oberrhein (Beck, 2024) z. B. das Spektrum grenzüberschreitender Handlungsansätze im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und verdeutlicht, dass die im nationalen Kontext auf staatlicher und Gebietskörperschaftsebene für die Fragen der öffentlichen Daseinsvorsorge zuständigen Verwaltungen durchaus beginnen, sich über gemeinsam getragene Projekte in einer horizontal-transnationalen Kooperationsperspektive funktional zu vernetzen. Die Analyse der Projekte unterstreicht zudem, dass das Spektrum der beteiligten Projektpartner dabei sowohl staatliche als auch gebietskörperschaftliche und lokale Akteure umfasst und darüber hinaus auch Akteure aus dem ökonomischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Sektor integriert werden, was auf eine Verwirklichung wichtiger Grundelemente der europäischen *multi-level Governance* hindeutet (Beck, 2020).

Gleichzeitig verdeutlichen die in der Fallstudie analysierten Projekte, dass sich die Entwicklung belastbarer grenzüberschreitender Handlungs-

ansätze im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge offensichtlich noch in einem sehr frühen Stadium befindet (ähnlich auch Novotný in diesem Band). So belegt die materielle Ausrichtung der Projekte, dass diese ganz überwiegend keine dauerhafte Kompetenzübertragung auf grenzüberschreitende Einrichtungen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge beinhalten, sondern dass diese sich weitgehend im Bereich der Synchronisierung nationaler Handlungsansätze sowie der informellen Koordination der beiderseits der Grenze jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten bewegen. Insofern kann von einem eigentlichen Aufbau institutioneller Kapazitäten zur Sicherstellung einer grenzüberschreitenden Politik der öffentlichen Daseinsvorsorge noch nicht gesprochen werden. Hierzu müssten – analog dem jeweiligen nationalen Kontext – jenseits zeitlich befristeter Projektansätze auch dauerhafte Trägerstrukturen und vermehrt Einrichtungen mit originär grenzüberschreitendem Bezug und eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen werden (Krzysuski et al., 2017).

Die Hindernisse der Mobilität jenseits von Grenzkontrollen sind nicht auf den deutsch-französischen Grenzraum beschränkt. Es kommen hier durchaus spezifische Kontextbedingungen zum Tragen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa insgesamt strukturell behindern. So haben seit 2017 die DG REGIO und die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) im Rahmen der Umsetzung der sogenannten „b-solutions“-Initiative eine Vielzahl von Fallbeispielen analysiert, die sich mit rechtlichen und administrativen Hindernissen bei der Entwicklung von sogenannten „Cross-border-public services (CPS)“ befassen. Eine Querschnittsanalyse von 51 Fallstudien über zehn Handlungsfelder der öffentlichen Daseinsvorsorge hinweg verdeutlicht, dass in einer grenzüberschreitenden Perspektive eine Vielzahl systemischer Hindernisse bestehen, die im Vergleich zu vergleichbaren binnenstaatlichen Kooperationsansätzen der interkommunalen Zusammenarbeit zu einem erheblichen Zusatzaufwand und damit zu deutlich höheren Transaktionskosten für die Beteiligten führen. Dass insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge Einzelprojekte mit eher allgemeinem Charakter dominieren, kann u. a. durch diese vielfältigen Hindernisse erklärt werden. Offensichtlich kompensiert selbst eine mögliche EU-Förderung die durch komplexe administrative und rechtliche Hindernisse verursachten zusätzlichen Transaktionskosten nur bedingt, bzw. führt im Ergebnis dazu, dass synergetische Potenziale, die durch kooperatives grenzüberschreitendes Verhalten erzielt werden könnten, durch die handelnden Akteure nicht genutzt werden.

In ihrem Bericht kommen DG REGIO und AGEF zu den folgenden Schlussfolgerungen (European Commission & AEBR, 2021): Erstens würden Hindernisse für CPS in verschiedenen Politikbereichen auftreten, darunter Staatsbürgerschaft, Justiz und öffentliche Sicherheit, Zivilschutz und Katastrophenmanagement, Kommunikation, Rundfunk und Informationsgesellschaft, allgemeine und berufliche Bildung, Umweltschutz, Gesundheitsversorgung und soziale Eingliederung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Raumplanung, Tourismus und Kultur, Verkehr. Zweitens seien die meisten dieser Hindernisse rechtlicher Natur und finden sich in nationalen Bestimmungen oder, seltener, auf europäischer Ebene, z. B. aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten, der fehlenden Anerkennung von Zeugnissen und Diplomen, den unterschiedlichen Ansätzen bei technischen Normen und der Formulierung spezifischer Vorschriften in Bereichen wie Beschaffung, Finanzierung oder Sicherheit. Drittens würden sich Hindernisse auch aus der Nichtberücksichtigung und Nichtbeachtung von grenzüberschreitenden Besonderheiten ergeben, was zu Regelungslücken führt, aus denen horizontale Unstimmigkeiten entstehen. Und zuletzt sei als weitere Ursachen für die Hindernisse auf die in der Regel komplexen und schwerfälligen Verwaltungsverfahren zur Koordinierung öffentlicher Dienstleistungen über nationale Grenzen hinweg zu verweisen. Hierbei käme noch eine mangelnde horizontale Koordinierung zwischen den zuständigen Stellen hinzu sowie mangelnde Kenntnisse der Grenzakteure über den bestehenden Rechts- oder Verwaltungsrahmen des Nachbarn und unvereinbare oder fehlende Bestimmungen auf den verschiedenen Geseztsebenen (subnational, national, europäisch).

Die identifizierten Hindernisse lassen auf strukturelle Rahmenbedingungen schließen, deren systemische Weiterentwicklung erforderlich erscheint, um die Potenziale der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und damit die horizontalen Dimensionen des europäischen Verwaltungsraums perspektivisch zu entfalten. Solche systemischen Veränderungen können durch eine Verwirklichung des Konzepts der „*Horizontal Integration*“ (Beck, 2022) befördert werden, welches im Wesentlichen die beiden Komponenten „horizontale Subsidiarität/*Governance*“ (funktionale, bedarfsbezogene Aufwertung von integrierten Grenzgebieten im Verhältnis zu den sie tragenden europäischen Staaten) sowie „horizontales *Capacity-Building*“ (Flexibilisierung des Rechtsrahmens und Übertragung von materiellen Handlungskompetenzen auf grenzüberschreitende Einrichtungen) umfasst. Interessanterweise zeichnen sich in jüngerer Vergangenheit verschiedene Initiativen ab, die genau in diese Richtung gehen. So haben beispielsweise

se die deutsche und die französische Regierung im Aachener Vertrag neue Möglichkeiten der rechtlichen Flexibilisierung und der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsnormen im Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eröffnet (Beck, 2021; siehe dazu auch den Beitrag von Marsch & Kratz in diesem Band). Bereits seit längerem versucht die Europäische Kommission, die bestehenden rechtlichen Instrumente durch einen eigenen grenzüberschreitenden rechtlichen Mechanismus (ECBM) zu ergänzen. Das Europäische Parlament hat Ende 2023 eine Resolution zur Schaffung eines „*Border Regions Instrument for Development and Growth in the EU*“ verabschiedet, das in Form einer EU-Verordnung einen verbindlichen Mechanismus zum Abbau struktureller Grenzhemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten etablieren soll und die Europäische Kommission hat am 12. Dezember 2023 einen entsprechenden Änderungsvorschlag für einen neuen grenzüberschreitenden Mechanismus verabschiedet. Während die Mitgliedstaaten also durch *rebordering*-Maßnahmen die Zukunft von Schengen und grenzüberschreitender Mobilität an der Grenze selbst in Frage stellen, investiert die Europäische Kommission gleichzeitig in Initiativen, die diese Mobilität auf andere Weise fördert.

Allerdings fällt dennoch auf, dass auf europäischer Ebene die konzeptionelle Verbindung zwischen Ansätzen zur Vertiefung des Europäischen Verwaltungsraums (CompAct) sowie zur Implementation der strategischen Ziele der EU-Kommission in Form umfassender Reform- und Transformationspolitiken einerseits und denjenigen zur Vereinfachung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit andererseits noch immer weitgehend fehlt: die Rolle grenzüberschreitende Gebiete für das Gelingen der europäischen Integration ist in den großen integrationspolitischen Diskursen noch immer unterbewertet – und es besteht damit die Gefahr, dass diese aus der europäischen Integrationsperspektive weiterhin eher als „Flaschenhälse“ denn als „Katalysatoren“ wahrgenommen werden. Gerade daher wird demnach die Bedeutung des Schengener Übereinkommens für das Gelingen der europäischen Integration auch unterschätzt. Auch die lokalen und regionalen Akteure in den Grenzregionen selbst beginnen offensichtlich erst im Ansatz, die Potenziale einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die erfolgreiche Bewältigung der großen ökonomischen, ökologischen sowie sozialen Transformationsherausforderungen zu nutzen (Beck & Wassenberg, 2014). Eine systemische Entwicklung konzentrierter Handlungsansätze insbesondere in der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge (Beck, 2024; Frey, 2023) auf Basis der oben skizzierten Grundprinzipien einer „Horizontalen Integration“ wäre indessen nicht nur ein wichtiger Schritt

zur horizontalen Komplettierung des europäischen Verwaltungsraums – sie würde darüber hinaus auch den Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus der Sicht von Bürgerinnen und Bürgern besser erlebbar machen (Ulrich, 2021), den grenzüberschreitenden Gebieten eine belastbare Entwicklungsperspektive geben und damit letztlich auch und vor allem zu einer nachhaltigeren Verankerung der Errungenschaften des Schengener Übereinkommens beitragen. Aber grundsätzlich muss natürlich betont werden, dass auch horizontale Integration nur dann wirklich gut funktionieren kann, wenn die Grenzen prinzipiell offenbleiben und die Zukunft des Schengener Übereinkommens gewährleistet wird.

4. Fazit

Die immer häufiger auftretende Wiedereinführung von Grenzkontrollen hat nicht nur die Zukunft des Schengener Übereinkommens in Frage gestellt, sondern auch das Modell eines „Europas ohne Grenzen“. Die Migrations- und Terrorismuskrise 2015, die Covid-19-Pandemie und seit kurzem auch die Grenzpolitik der Bundesregierung unter Bundeskanzler Merz haben gezeigt, dass trotz des im Schengener Übereinkommen immer noch verankerten Prinzips der freien Mobilität die EU-Staaten über ihre nationale Sicherheit wachen und dafür auch von ihrer Kompetenz, Grenzkontrollen oder Grenzsicherungen vorzunehmen, Gebrauch machen (dazu u. a. auch Staud sowie Wille in diesem Band). Es war der *rebordering*-Prozess 2015 und 2020 und seit dem 7. Mai 2025 vor allem der an den deutschen Grenzen, der an diese Funktion der nationalen Grenze zum Schutz der Bevölkerung gegen eine äußere Bedrohung erinnert. Denn sobald es an den internen und externen Grenzen der EU um Kernfragen der Sicherheit geht, sind die Schengen-Mitgliedstaaten nicht länger an der Grenze als Ort der freien Bewegung und des Austauschs interessiert, sondern eher an der Grenze als Schutzlinie, deren Kontrollfunktion gegenüber Bedrohungen der internen Sicherheit den Vorrang hat. Trotz 40-jährigem Bestehens des Schengener Übereinkommens ist damit klar, dass die Westfälische Grenze aus einer Sicherheits- und geopolitischen Perspektive hochgradig relevant bleibt.

Für die Grenzregionen in Europa ist dies problematisch, denn sie sind durch die Umsetzung des Schengener Übereinkommens zu Modellen der europäischen Integration geworden, die sich durch Mobilität, transnationale Interaktionen und grenzüberschreitende Lebensräume auszeichnen. Ge-

rade für den deutsch-französischen Grenzraum bedeuten 40 Jahre Schengen eine positive Bilanz nicht nur für die freie Bewegung über die Grenze hinweg, sondern gleichzeitig auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den deutsch-französischen Freundschaftsprozess. Das Projekt „*Mémoire d'Europe-Mémoire de paix*“ hat bewiesen, dass Zeitzeugen aus der Grenzregion noch vor den *rebordering*-Krisen im Jahr 2014 das Schengener Übereinkommen eindeutig als Fortschritt für den grenzüberschreitenden Raum und als unersetzlichen Baustein zu einem „Europa ohne Grenzen“ ansahen. Die Erinnerung an den deutsch-französischen Konflikt, an geschlossene Grenzen und an Grenzkontrollen empfanden sie als traumatisch und den Schengen-Raum der Gegenwart als positives Ergebnis eines gelungenen europäischen Einigungsprozesses. Auch die Zeitzeugen erkannten, dass das Schengener Übereinkommen die Mobilität nicht vollständig und um jeden Preis garantierte, denn politische und mentale Grenzen verschwinden nicht durch die Aufhebung von Grenzkontrollen. Dennoch war ihr Votum deutlich: ohne das Schengener Übereinkommen würde ein Stück Europas verloren gehen.

Der vorliegende Beitrag hat in seinem zweiten Teil versucht zu verdeutlichen, dass es über das Schengener Übereinkommen hinaus in Grenzregionen viele grenzüberschreitende Politikansätze der öffentlichen Daseinsvorsorge gibt, die die Mobilität in Grenzregionen auch jenseits der Abschaffung von Grenzkontrollen fördern sollen. Diese Ansätze sind in der Praxis noch mit erheblichen praktischen Herausforderungen konfrontiert und insbesondere die vielfältigen strukturellen Hindernisse müssen noch beseitigt werden. Es müssen Ansätze der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit zwischen divergenten administrativ-rechtlichen Systemen entwickelt werden, um die daraus entstehenden funktionalen Grenzen zu überbrücken, um die Entwicklung leistungsfähiger transnationaler Verwaltungsstrukturen zu ermöglichen. Nur so kann auch den Grundsätzen des Schengener Übereinkommens in der grenzüberschreitenden Lebenswelt von 30 % der EU-Bürgerinnen und -Bürger eine größere Nachhaltigkeit verliehen werden.

Letztendlich kann festgehalten werden, dass es trotz aller Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und trotz der Phasen des *rebordering* für das Schengener Übereinkommen und das „Europa ohne Grenzen“ immer noch eine Zukunft gibt. Die Covid-19-Pandemie hat durchaus gezeigt, dass die Reaktion der meisten EU-Mitgliedsstaaten, durch nationale Abschottung und Grenzsicherungen auf eine Gesundheitskrise zu reagieren, nicht effizient war. Das Virus wurde nicht durch Grenz-

schließungen gestoppt und die Kosten – wirtschaftlich und emotional – dieser unkoordinierten Grenzschießungen waren erheblich. Die Covid-19-Krise hat damit schon jetzt eine Kapazität zur Resilienz des Schengener Übereinkommens bewiesen. Diese Resilienz zeigte sich bei den lokalen und regionalen Akteuren und in der Zivilbevölkerung in den Grenzregionen, die schnell grenzüberschreitende Initiativen ergriffen, um die Mobilität im Grenzraum wiederherzustellen. Auch nach zwei Tagen Einführung strikter Grenzkontrollen an den deutschen Grenzen seit dem 7. Mai 2025 regt sich schon Widerstand in der deutsch-französischen Grenzregion. Das Schengener Übereinkommen hat also im Sinne der grenzüberschreitenden Resilienz für die Beibehaltung eines „Europas ohne Grenzen“ durchaus Zukunft.

Literaturverzeichnis

- Beck, J. (2011). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Prozess der europäischen Integration. In B. Wassenberg & J. Beck (Hrsg.), *Living and Researching Cross-Border Cooperation* (Vol. 3): *The European Dimension*, (S. 129–151). Steiner Verlag.
- Beck, J. (2018). Territorial Institutionalism – Capturing a Horizontal Dimension of the European Administrative Space. *Journal of Borderlands Studies*, 36(3), 363–387. <https://doi.org/10.1080/08865655.2018.1530608>
- Beck, J. (2020). Multi-Level-Governance. In B. Wassenberg & B. Reitel (Hrsg.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (S. 605–609). Peter Lang.
- Beck, J. (2021). *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach der Pandemie: Rechtlich-institutionelle Flexibilisierung im Kontext des Aachener Vertrags / La coopération transfrontalière après la pandémie: flexibilisation juridique et institutionnelle dans le cadre du Traité d'Aix-la-Chapelle*. Peter Lang.
- Beck, J. (2022). *Horizontal Integration. An Administrative Science Perspective on Cross-Border Cooperation in Europe*. Nomos.
- Beck, J. (2024). Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge und der Europäische Verwaltungsraum – Entwicklungsperspektiven einer Horizontalen Integration. In: J. Beck, T. Bode, J. Stember & T. Winter (Hrsg.), *Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland – transdisziplinäre Forschungsperspektiven der Hochschulen für den öffentlichen Dienst* (S. 265–295). Nomos.
- Beck, J. & Wassenberg, B. (Hrsg.). (2014). *Vivre et penser la coopération transfrontalière* (Vol. 6): *Vers une cohésion territoriale?*, Steiner Verlag.
- Blanco Sío-López, C. (2015). Dialogues beyond the “fortress Europe”: tracing back the genesis and evolution of the “free circulation of persons” concept through European Parliament Schengen area debates, 1985–2015. In A. Cunha, M. Silva & R. Frederico (Hrsg.), *The Borders of Schengen* (S. 33–50). Peter Lang.
- Brunet-Jailly, E. (2018). *Borders and the EU: The consequences of the Schengen crisis*. Kommunikation bei der 2. ABS World Conference, Budapest/Wien, 10.-14.07.2018.

- Coelho, C. (2015) Schengen: people, borders and mobility. In A. Cunha, M. Silva & R. Frederico (Hrsg.), *The Borders of Schengen* (S. 1–3). Peter Lang.
- Crossey, N. & Weber, F. (2024). “Borderlands of Governance” in the Saarland-Moselle Border Region: The Role of Municipalities within Current Dynamics of Cross-Border Cooperation. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Frontières en mouvement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU? A comparative analysis from a Euro-Atlantic perspective* (S. 41–58). Peter Lang.
- Dittel, J. & Weber, F. (2024). A Living Lab of European Integration? Cross-Border Developments in the Greater Region during the Covid-19 Pandemic. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Frontières en mouvement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU? A comparative analysis from a Euro-Atlantic perspective* (S. 59–87). Peter Lang.
- Denni, K. (2008). *Rheinüberschreitungen – Grenzüberwindungen. Die deutsch-französische Grenze und ihre Rheinbrücken (1861–2006)*. UVK.
- Dittel, J. & Weber, F. (2025). *Die Stärkung grenzüberschreitender Kooperation „von unten“ – Perspektiven für die Region SaarLorLux im gelebten Europa | Le renforcement de la coopération transfrontalière « par le bas » – Perspectives pour la région SaarLorLux dans l'Europe vécue*. UniGR-CBS Working Paper 23.
- European Commission (2017). *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*. Roberto Camagni, Roberta Capello, Andrea Caragliu, Alessandro Toppeta, ABC Department, Politecnico di Milano, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Expert contract number 2016CE160AT09.
- European Commission (2021). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Border Regions: Living labs of European integration*, COM(2021) 393 final.
- European Commission (2024). *Annual report on intra-EU labour mobility 2023*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate E — Labour Mobility and International Affairs Unit E.1 — Labour Mobility, Public Employment Services, ELA, Luxembourg.
- European Commission & AEBR (Hrsg.). (2021). *More and better cross-border public services. Obstacles and solutions to cross-border cooperation in the EU*. Luxembourg. <https://doi.org/10.2776/70129>
- Frey, M. (2023). *Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im deutsch-polnischen Grenzraum*. Universitätsverlag.
- Gaillard, J.-M. (2004). Un territoire sans frontières. *L'Histoire mensuel*, 284, 32–33.
- Hamman, P. & Wassenberg, B. (2021). *Mémoire d'Europe-mémoire de paix. Témoignages de la région frontalière d'Alsace*. Steiner Verlag.
- Infantino, F. (2019). *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking. Bordering Europe*. Palgrave.
- Krzymuski, M., Kubicki, P. & Ulrich, P. (Hrsg.). (2017). *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union*. Nomos.

- NTV (2025). Merz will am ersten Kanzlertag alle Grenzen dichtmachen. <https://www.n-tv.de/politik/Merz-will-am-ersten-Kanzler-Tag-alle-Grenzen-dichtmachen-article25509641.html>
- Ricq, C. (2006). *Handbook of transfrontier cooperation*. Council of Europe.
- Tagesschau (2025). Kehler Rathauschef kritisiert verstärkte Grenzkontrollen deutlich. <https://www.tagesschau.de/inland/regional/badenwuerttemberg/swr-grenzkontrolle-n-und-polizeipraesenz-in-kehl-und-weil-am-rhein-100.html>.
- Ulrich, P. (2021). *Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions. Cooperation – Boundaries – Civil Society*. Nomos.
- Warlouzet, L. (2019). At the heart of the recovery in the 1980s, the internal market. In *The European Commission 1986–2000, History and Memories of an institution* (S. 258–268). Publicationsoffice der Europäischen Union.
- Wassenberg, B. (2017). La frontière, objet d'intégration ou cicatrice de l'Histoire. L'étude du cas de l'espace du Rhin supérieur. In M. Camiade & B. Wassenberg (Hrsg.), *Coopération Transfrontalière en Europe : au-delà des cicatrices de l'Histoire, Recerc*, numéro spécial 1, 1–20.
- Wassenberg, B. (2019). Frontières, coopération transfrontalière et intégration européenne. In B. Wassenberg & M. Aballéa (Hrsg.), *Frontières, géopolitique et relations internationales, Cahier Fare* 16 (S. 43–65). Harmattan.
- Wassenberg, B. (2020). The Schengen Crisis and the End of the 'Myth' of Europe without Borders. *Borders in Globalization Review*, 1(2), 30–39.
- Wassenberg, B. (2022). 'Europa ohne Grenzen', Mythos oder Realität? Eine historische Analyse. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Frontières, acteurs et représentations d'Europe (Fare). Mélanges en l'honneur de Sylvain Schirmann* (S. 415–439). Peter Lang.
- Wassenberg, B. (2023). Die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie auf den Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenaukreis: Von Ressentiments zur Europäischen Solidarität und grenzüberschreitenden Innovation. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee* (S. 171–193). Springer VS.
- Wassenberg, B. & Beck, J. (Hrsg.) (2011). *Living and researching cross-border cooperation (Vol. 3): The European Dimension of Cross-border Cooperation*. Steiner Verlag.

