

Grenzen im Schengenraum – damals und heute

Der schwierige Weg nach Schengen. Ein Rückblick auf einen europäischen Aushandlungsprozess und seine Folgen bis heute

Reiner Marcowitz (Université de Lorraine)

Zusammenfassung

Vierzig Jahre nach seiner Unterzeichnung erscheint das Schengener Übereinkommen aus dem Jahr 1985 wie einer der Höhepunkte der europäischen Einigungsgeschichte. Tatsächlich ging seiner endgültigen Umsetzung zehn Jahre später ein schwieriger Verhandlungsprozess voraus, der bereits jene kritischen Fragen aufgriff, die sich heute wieder an den *acquis* von Schengen stellen und ihn sogar nachhaltig zu schädigen drohen. Überhaupt lassen sich aus der Entstehungsgeschichte von Schengen bis heute gültige strukturelle Eigenheiten des europäischen Einigungsprozesses herausarbeiten, die im Mittelpunkt dieser Analyse stehen: Sie betreffen den Zusammenhang von Intergouvernementalismus und Supranationalismus, den Ansatz eines Europa der zwei Geschwindigkeiten sowie das Verhältnis von Wirtschaftseuropa und Europa der Bürger.

Schlagworte

Asyl- und Flüchtlingspolitik, Binnenmarkt, deutsch-französische Beziehungen, EG, EU, europäische Einigung, Freizügigkeit, Grenzen, Schengen

1. Einleitung

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten fünf Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) – die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten – das Übereinkommen von Schengen und gaben damit das Startsignal für die endgültige Herstellung jener offenen Binnengrenzen in Europa, die von Beginn an eine Zielvorgabe des europäischen Einigungsprozesses nach dem Zweiten Weltkrieg waren. Schengen erscheint vierzig Jahre später wie einer der Krönungsmomente

des (west)europäischen Einigungsprozesses, und sicher werden die Jubiläumsreden zum 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Dokuments genau diesen Aspekt auch betonen. Tatsächlich ist der Schengen-Vertrag zwar zweifellos ein großer Erfolg in punkto Vertiefung der EG gewesen, allerdings war der Weg dorthin steiniger als es im verklärenden Rückblick scheint. In mancher Hinsicht antizipierten die damaligen Verhandlungen sogar bereits jene kritischen Fragen, die heute angesichts multipler Krisen und gestiegener Sicherheitsbedenken im Hinblick auf den *acquis* von Schengen aufkommen, ja diesen zur Disposition zu stellen drohen (siehe dazu auch den Einleitungsbeitrag sowie die Artikel von Staud sowie Oltmer in diesem Band).

Diese Ambivalenz verdient eine vertiefte geschichtswissenschaftliche Betrachtung, deren Schwerpunkt allerdings weniger ereignisgeschichtlich sein wird, weil die Rekonstruktion der Faktizität von der Forschung weitgehend geleistet worden ist (Pudlat, 2011; Scianna, 2022; Stanley-Becker, 2025; Zaiotti, 2011). Interessanter erscheint eine Kontextualisierung und Perspektivierung des Geschehens, zumal sich im Entstehungsprozess des Schengen-Übereinkommens strukturelle Merkmale zeigten, die aufschlussreich für den damaligen Zustand der EG waren, aber auch noch für die heutige Debatte über die materiellen und mentalen Grenzen der Europäischen Union (EU) sowie die weitere Entwicklung der europäischen Einigung relevant sind und die in der bisherigen Forschung überwiegend unberücksichtigt geblieben sind. Dies soll im Folgenden in drei Schritten geschehen: Zunächst wird der zeithistorische Kontext der ersten Hälfte der 1980er-Jahre aufgezeigt, der die Idee eines grenzfreien Europas beförderte, dann wird der Verlauf der Schengen-Verhandlungen analysiert und schließlich werden die Ergebnisse der Untersuchung insbesondere im Hinblick auf ihre Bedeutung für die aktuelle Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses resümiert und perspektiviert.

2. Die „goldenen“ 1980er Jahre

Die 1980er Jahre waren sicher eine Schlüsseldekade für die europäische Einigung. Dabei erwies sich das deutsch-französische Verhältnis erneut als entscheidend. Dass hier geradezu eine *lune de miel* anbrach, war allerdings nicht abzusehen gewesen. 1981/1982 wechselten zunächst in Frankreich, dann in Deutschland Präsident und Bundeskanzler: In Frankreich verlor Valéry Giscard d’Estaing im Mai 1981 die Stichwahl gegen François Mitter-

rand; im Jahr darauf löste Helmut Kohl im Zuge eines erfolgreichen konstruktiven Misstrauensvotums Helmut Schmidt als Kanzler der Bundesrepublik Deutschland ab. Damit drohte eine kongeniale deutsch-französische Zusammenarbeit zu enden: Giscard d'Estaing und Schmidt hatten dank ihres persönlichen Einvernehmens und ihrer sachlichen Übereinstimmung auf den zentralen Politikfeldern (Europa, NATO, Ost-West-Beziehungen) in den Jahren 1974 bis 1981 überhaupt erst das Vorbild geliefert für jene seitdem immer wieder verwendeten Bilder von einer „Achse Bonn-Paris“ sowie einem deutsch-französischen „Motor“ als den unabdingbaren Voraussetzungen für Fortschritte der europäischen Einigung (Miard-Delacroix, 2011, S. 62–67). Herausragendes Symbol ihres gemeinsamen Wirkens war das im September 1978 geschaffene Europäische Währungssystem. Darüber hinaus verstärkte sich unter der Ägide von Giscard d'Estaing und Schmidt generell die deutsch-französische, aber auch die westeuropäische und sogar die westliche Zusammenarbeit insgesamt: durch die Abstimmung angesichts internationaler und weltwirtschaftlicher Krisen innerhalb des EG-Rates der Staats- und Regierungschefs ebenso wie in Form der „G 7“, der Gipfelkonferenzen der sieben wichtigsten Industriestaaten.

Es schien keineswegs ausgemacht, dass Mitterrand und Kohl die *bonne entente* ihrer jeweiligen Vorgänger fortsetzten, gehörten beide doch unterschiedlichen Generationen an – Mitterrand war deutlich älter als Kohl – und schienen ihre jeweiligen politischen Positionen kaum vereinbar: Mitterrand war ein Sozialist, der mit den Kommunisten zusammenarbeitete und mit einer betont linken Agenda, insbesondere in der Wirtschaftspolitik, antrat; Kohl hingegen war ein Christdemokrat, der bei seiner Regierungsübernahme eine konservative „Wende“ ankündigte, nicht zuletzt in der Wirtschaftspolitik. Tatsächlich knüpften Kohl und Mitterrand aber dann sehr schnell an das vorangegangene erfolgreiche Tandem von Schmidt und Giscard d'Estaing an und bestätigten damit, dass das deutsch-französische Verhältnis unabhängig von der generationellen und parteipolitischen Prägung ihrer jeweiligen Protagonisten funktionieren konnte (Brunn, 2020, S. 228–253; Loth, 2025, S. 230–309; Marcowitz, 2023, S. 36–37). Dies lag vor allem daran, dass Kohls Priorität der Westbindung sich mit dem französischen Interesse an einer festen Einbindung der Bundesrepublik im Westen deckte: Antiamerikanismus, NATO-Skeptizismus und Ökopazifismus von Teilen der SPD und seitens der Friedensbewegung sowie ihrer parlamentarischen Vertreter, den „Grünen“, hatten in den Jahren zuvor in Frankreich wieder die alte Sorge vor den „*incertitudes allemandes*“, einer unsteten deutschen Pendelpolitik zwischen Ost und West, ent-

stehen lassen. Der neue Bundeskanzler hingegen vermittelte glaubwürdig, dass Westdeutschland ungeachtet mancher innenpolitischen Aufgeregtheiten fest im Westen verankert und damit ein kalkulierbarer Partner bleiben würde. Zudem verband beide Politiker eine besondere Sensibilität für die historische Dimension der Beziehungen zwischen ihren Ländern, wofür beispielhaft ihr Treffen in Verdun im September 1984 stand, das bis heute einen zentralen Platz im ikonographischen Pantheon der deutsch-französischen Aussöhnungs- und Gedenkkultur einnimmt (Marcowitz, 2016). Angesichts dieses stabilen Grundkonsenses, gepaart mit der gemeinsamen Überzeugung, dass Deutschland und Frankreich als dem „vitalen Kern“ (Schwarz, 2012, S. 404) eine besondere Rolle innerhalb der EG zukam, relativierte sich auch der traditionelle deutsch-französische Dissens über die Finalität des europäischen Einigungsprozesses: Kohl hoffte in der Tradition christdemokratischer Europapolitik auf einen europäischen Bundesstaat, der weit über das bisherige bürokratisch-technokratische „Wirtschaftseuropa“ hinausgehen sollte; Mitterrand präferierte als Ergänzung zur bestehenden Wirtschaftsgemeinschaft eine verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit und stellte sich damit einmal mehr in die Kontinuität des einstmals von ihm innenpolitisch hart bekämpften gaullistischen Gründers der V. Französischen Republik, Charles de Gaulle.

Die überwiegend harmonische deutsch-französische Zusammenarbeit erlaubte in den 1980er Jahren eine regelrechte *relance européenne*, nachdem die weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Verwerfungen Ende der 1970er-Jahre, aber auch die Blockadehaltung einzelner EG-Mitglieder, allen voran Großbritannien unter Margret Thatcher, weitere Fortschritte in der westeuropäischen Einigung auszubremsen drohten und daher schon das Wort von einer „Eurosklерose“ die Runde machte: 1981 bzw. 1986 traten Griechenland, Spanien und Portugal der EG bei – die zweite größere Beitrittswelle in der Geschichte der EG, die nun 12 Mitglieder umfasste. Ökonomisch sprach eigentlich alles gegen die Integration dieser drei stark landwirtschaftlich geprägten und insgesamt strukturschwachen Länder, die somit Anrecht auf erhebliche Transferleistungen aus dem EG-Haushalt hatten. Doch der Beitritt zur EG war diesen Ländern als Belohnung für ihre Rückkehr zur Demokratie zugesagt worden und damit erwies sich einmal mehr, dass der westeuropäische Einigungsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg trotz seines starken ökonomischen Fokus auch immer eine eminent politische Komponente hatte. 1985 wurde Jacques Delors zum neuen Kommissionspräsidenten der EG gewählt, was sich für die weitere Entwicklung der EG, aber auch die künftigen Schengen-Verhandlungen als

ein Glücksfall erweisen sollte: „Von nun an sind drei große Baumeister auf der europäischen Baustelle tätig: Kohl, Mitterrand und Delors. Ihre Ziele und Beweggründe sind nicht immer dieselben, aber in einem wichtigen Punkt sind sie sich einig: Die Europäische Union muss mehr sein als eine Freihandelszone“ (Schwarz, 2012, S. 410). Schließlich trat 1987 die Einheitliche Europäische Akte in Kraft, die eine wesentliche Vertiefung der Gemeinschaft vorsah, indem sie u. a. eine wichtige europapolitische Zielvorgabe konkretisierte: Der in den Römischen Verträgen 1957 prinzipiell vereinbarte Binnenmarkt sollte nun endgültig bis 1993 geschaffen werden.

3. Schwierige Verhandlungen

Angesichts der günstigen neuen europapolitischen Konjunktur entwickelte Kohl – in Sachen Europa „das Musterbeispiel eines pragmatischen Doktrinärs“ (Schwarz, 2012, S. 399) – bald schon die Idee eines „Europa der zwei Geschwindigkeiten“, um die Jahre der „Eurosklerose“ endgültig hinter sich zu lassen. Sein Ziel war, die Vertiefung vom bisher dominanten „Wirtschaftseuropa“ zu einem „politischen Europa“ voranzutreiben und damit aus der vorherrschenden Sterilität des Brüsseler Schacherns „um Milchseen, Butterberge, den Weinmarkt und [...] die britischen Sonderwünsche“ herauszukommen (Schwarz, 2012, S. 409): „Ich gehörte zu jenen, die als Schüler [...] an der deutsch-französischen Grenze demonstriert haben, Grenzpfähle ausrissen, französisch-deutsche Verbrüderungslieder sangen – damals glaubten wir, das sei Europa! Natürlich war das noch nicht Europa, das war eine große Emotion, und jetzt haben wir zu wenig Emotion – das ist in Wahrheit genau der Punkt“ (ACDP, 08–001–1070/2, Fraktionssitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 21.06.1983, S. 6, zit. n. Scianna, 2022, S. 263).

Kohls Intentionen trafen sich mit denen Mitterrands: Ungeachtet seiner Bedenken gegen die Idee eines europäischen Bundesstaates wollte der französische Staatspräsident ebenfalls die Vertiefung der EG vorantreiben – wenn nötig auch auf dem Wege eines *Europe à géométrie variable*. Überdies teilte er Kohls Überzeugung, dass die europäische Einigung nicht nur ein technokratischer Prozess bleiben dürfe, sondern dass ein „Europa der Bürger“ geschaffen werden müsse. Vor diesem Hintergrund verabredeten beide Politiker bei einem Treffen im Mai 1984 auf Schloss Rambouillet bei Paris grundsätzlich einen unverzüglichen Wegfall der Kontrollen an

der deutsch-französischen Grenze, in der Hoffnung damit Vorreiter einer entsprechenden umfassenden Regelung auf EG-Ebene zu sein.

Das Übereinkommen von Schengen sollte dann gewissermaßen die erste Probe auf das Exempel dieser deutsch-französischen Pioniergruppe geben: Zunächst einigten sich die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs im Saarbrücker Abkommen vom 13. Juli 1984 auf die konkreten Details einer schrittweisen Aufhebung der Personenkontrollen an der gemeinsamen Grenze (Stanley-Becker, 2025, S. 66–69). Dieses bilaterale Freizügigkeitsprojekt führte dann tatsächlich ein Jahr später im multilateralen Rahmen zum Übereinkommen von Schengen: Es wurde am 14. Juni 1985 von Staatssekretären aus der Bundesrepublik, Frankreich sowie den bereits vorher in einer Passunion verbundenen und daher Grenzöffnungen gegenüber besonders aufgeschlossenen Benelux-Staaten im deutsch-französisch-luxemburgischen Dreiländereck auf dem am Ufer der Obermosel in der Ortschaft Schengen ankernden Fahrgastschiff *Princesse Marie-Astrid* unterzeichnet¹ (Pudlat, 2011, S. 309–311; Stanley-Becker, 2025, S. 58–85).

Die eher prosaische Zeremonie sowie die auf sechs Seiten niedergelegten 33 überwiegend technischen und daher vordergründig spröden Bestimmungen änderten nichts an dem spektakulären Ziel des Vorhabens: Die schrittweise Beseitigung von Binnengrenzkontrollen sollte allen Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinschaft die unmittelbaren Vorteile der westeuropäischen Einigung für ihr Alltagsleben vor Augen führte und ordnete sich ausdrücklich in das Ziel einer „immer engeren Union“ sowie die Absicht ein, „die Solidarität zwischen ihren Völkern dadurch zu bekräftigen“². Dadurch sollte die Einigung des Kontinents endlich wieder vom mittlerweile vorherrschenden Image eines rein technokratischen Elitenprojekts befreit werden. Hatten die bisherigen europäischen Verträge letztlich ein „Europa des Marktes“ im Blick, intendierte bereits das Saarbrücker Abkommen und dann erst recht der Schengen-Vertrag ein „Europa der Bürger“. Dies ging mit der Hoffnung einher, dass Erleichterungen der Mobilität und damit der Kontaktmöglichkeiten zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinschaft in besonderem Maße zur Herausbildung einer europäischen Identität beitragen könnten. Auch deshalb war der Wegfall der Personen-

1 *Schengen-Besitzstand – 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.* In Amtsblatt Nr. L 239 vom 22/09/2000 S. 0013 – 0018. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01)) (Zugriff am 28.04.2025)/.

2 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01)).

kontrollen an den EG-Binnengrenzen bereits 1975 eine zentrale Forderung im Bericht über den Zustand und die Perspektiven der (west)europäischen Einigung des früheren belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans gewesen; zehn Jahre später wurde diese Anregung dann von einem Ausschuss unter dem Vorsitz des italienischen Politikers Pietro Adonnino im Auftrag der sich im Juni 1984 unter französischem Vorsitz in Fontainebleau versammelten EG-Staats- und Regierungschefs erneuert (Brunn, 2020, S. 238–239; Stanley-Becker, 2025, S. 13–16, 30–41).

Die Europäische Kommission unter ihrem ambitionierten neuen Vorsitzenden Jacques Delors begrüßte die Adonnino-Vorschläge ebenfalls, weil sie auf eine Vollendung des Binnenmarktes bis 1993 drängte und im Wegfall der Grenzkontrollen im fraglichen Raum eine wichtige Zwischenetappe sah. Überdies teilte Delors die Hoffnung, dass Grenzöffnungen „transcend the ‘economism’ which has stamped European integration” (zit. n. Nanz, 1994, S. 92). Schließlich machte sich auch im Europäischen Parlament eine starke parteienübergreifende Initiative, die „Känguru-Gruppe“, für den Wegfall der Grenzkontrollen stark (Scianna, 2022, S. 261–262; Stanley-Becker, 2025, S. 73–74). Derart von allen europäischen Gremien getragen und gleichzeitig von einer intergouvernementalen Pioniergruppe vorangetrieben, gelang mit Schengen ein qualitativer Durchbruch im Prozess der europäischen Einigung: „Conceptually and geographically [...] Schengen transformed the principle of free movement, extending it from the arena of the market and the area of the nation to the transnational space of Citizens’ Europe” (Stanley-Becker, 2025, S. 4).

Genau dafür hatten bereits im Vorfeld des deutsch-französischen Abkommens von Saarbrücken im Februar 1984 10.000 LKW-Fahrer an den europäischen Grenzen protestiert und damit den Warenverkehr sowie teilweise auch die Versorgung der Bevölkerung lahmgelegt (Stanley-Becker, 2025, S. 64–66). Auslöser ihres Protestes war eine wochenlange Aktion italienischer Zollbeamte, die an der Brenner-Grenze nur noch „Dienst nach Vorschrift“ taten und damit Wartezeiten von 24 Stunden provozierten. Doch generell beklagten die LKW-Fahrer eine zeitraubende Abfertigungs- und Kontrollpraxis auch an anderen EG-Binnengrenzen, die zudem volkswirtschaftlich teuer war: Laut verschiedener Berechnungen, die das Europäische Parlament in Auftrag gegeben hatte, entsprach der Verlust bis zu zehn Prozent des fraglichen Warenwertes, ganz zu schweigen von den physischen und psychischen Belastungen der betroffenen LKW-Fahrer. Überdies protestierten seit mehreren Jahren schon Bewohner der verschiedenen Grenzregionen der EG gegen die Behinderungen in ihrem Alltag, der sich

sehr oft beiderseits der jeweiligen Grenze abspielte (Scianna, 2022, S. 254–255, 264–265).

Am Ende erwies sich der Druck von unten als ein wichtiger Katalysator für den politischen Willen von oben, endlich das hehre Ziel der Freizügigkeit, das dann auch in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 noch einmal bekräftigt wurde, in einem Europa ohne (Binnen-)Grenzen zu verwirklichen. Insofern bestätigte sich hier erneut, dass eines der Erfolgsrezepte der (west)europäischen Einigung von Beginn an darin bestand, dass die Einigungspolitik eben nicht nur ein technokratisches Elitenprojekt „top down“ war – das war es unvermeidlicherweise auch, weil jede europäische Regelung zunächst einmal Aushandlungsprozesse zwischen den beteiligten Nationalstaaten oder zwischen ihnen und den verschiedenen europäischen Gremien, insbesondere der Kommission, voraussetzte. Gleichzeitig wurde sie von Beginn an ebenfalls von unten, durch die Zivilgesellschaft in den beteiligten Ländern, getragen, ja gefordert, und insofern war die europäische Einigung durchaus auch ein Projekt „bottom up“, wenngleich die entsprechenden Aktivisten über die Jahre zunehmend desillusioniert worden waren, ein Prozess, den die Unterzeichner des Schengen-Übereinkommens hofften, wieder umkehren zu können. Dazu passte, dass bereits der Abschluss des Saarbrücker Abkommens 1984 bewusst mit den Wahlen zum Europäischen Parlament zusammenfiel und die deutsche und die französische Regierung von ihrer Entscheidung positive Wirkungen auf Wahlbeteiligung und Wahlergebnis in ihren Ländern erwarteten. Zudem hatte die deutsch-französische intergouvernementale Initiative die Konsequenzen aus der auf EG-Ebene zögerlichen Umsetzung der zuletzt vom Adonnino-Ausschuss konkretisierten Reformen mit dem Ziel einer bürger-nahen Einigung gezogen. Am Ende sollte diese Wette auf die Zukunft tatsächlich aufgehen, insofern als sich zumindest die Beneluxstaaten 1985, also bereits ein Jahr später, in Schengen tatsächlich dem deutsch-französischen Vorbild anschlossen.

Indes zeigte sich in der Folgezeit, dass der Teufel auch im europäischen Detail steckte: Der Wegfall der Binnen-Grenzkontrollen erforderte nämlich als Ausgleich einheitliche Regelungen bei den Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft. Bereits das deutsch-französische Saarbrücker Abkommen hatte klar zwischen Angehörigen der EG, die weitgehend von allen Kontrollen befreit werden sollten, und Ausländern unterschieden, die sich bei einem Grenzübertritt sehr wohl weiter ausweisen mussten. Auf diesem Prinzip beruhte auch das Schengen-Übereinkommen, das in einem geheimen Anhang sogar Staaten benannte, für deren Angehörige

besonders strenge Visa-Bestimmungen gelten sollten: Algerien, Haiti, Jemen, Südafrika, China und die DDR (Stanley-Becker, 2025, S. 85–86). Bei den entsprechenden Verhandlungen erwiesen sich dann die einschlägigen nationalen Ministerien und Verwaltungen teilweise geradezu als Blockierer, doch auch Euroskeptiker und erst recht die verschiedentlich erstarkten nationalistischen Europagegner meldeten ihre Einwände an (Baumann, 2008). Gleichzeitig bekräftigte der Europäische Gerichtshof in einem von einigen Mitgliedstaaten, darunter der Bundesrepublik und Frankreich, angestregten Verfahren 1987, dass die Prärogative für die Schengen-Verhandlungen, einschließlich der Bestimmungen zur Einwanderung von Angehörigen eines Nicht-EG-Staates, ausschließlich bei den nationalen Akteuren – ohne Einbeziehung der Kommission – lag, da die neue Grenzfreiheit sich nicht nur auf wirtschaftliche Aktivitäten beschränkte: „Outside of economic life, control over the movement of persons remained the prerogative of states” (Stanley-Becker, 2025, S. 95–97 [S. 97]). Daher hatte die Europäische Kommission in den Schengen-Verhandlungen immer nur einen Beobachterstatus.

Wegen des absehbaren schwierigen Umsetzungsprozesses hatten die fünf Unterzeichnerstaaten des Schengen-Übereinkommens dessen Inkrafttreten von Beginn an erst für 1990 vorgesehen (Nanz, 1994; Loth, 2025, S. 274–275, 334–335; Pudlat, 2011, S. 315–319; Stanley-Becker, S. 90–94, 118–125). Die umstürzenden Ereignisse der Jahre 1989/1990 im Ostblock, einschließlich derjenigen in der DDR, deren Vereinigung mit der Bundesrepublik Deutschland die Ostgrenze des europäischen Binnenraums nun bis nach Polen verschob, verzögerten die definitive Umsetzung des Vertrags zusätzlich. Am Ende wurde am 19. Juni 1990 ein Durchführungsübereinkommen unterzeichnet, das die Ausgleichsmaßnahmen für die entfallenden Binnengrenzkontrollen festlegte, während deren tatsächliche Anwendung zunächst auf 1993 verschoben wurde und schließlich sogar erst zum 26. März 1995 erfolgte. So lange zogen sich die notwendigen Abstimmungen im Bereich der Polizei-, Zoll- und Justizbehörden zum Zwecke einer Harmonisierung der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie einer koordinierten Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung hin. Das Schengener Informationssystem der automatisierten Personen- und Sachfahndung in der EU sollte zudem erlauben, illegale Grenzübertritte zu kontrollieren (Stanley-Becker, 2025, S. 165–206): „The treaty’s guarantees were at once expansive and exclusionary: expansive in applying to people, but exclusionary in including only European nationals” (Stanley-Becker, 2025, S. 4). Insofern war bereits den Unterhändlern des Abkommens von Schengen klar, dass ein

offener Binnenraum auch Zuwanderungsrisiken barg, denen rechtzeitig begegnet werden musste. Gleichzeitig ermöglichte es das „Labor Schengen“, hier ebenfalls neue Kooperationsmöglichkeiten der polizeilichen und juristischen Zusammenarbeit zu testen und zu gemeinsamen europäischen Lösungen zu kommen. Dem bereits schwierigen Verhandlungsprozess schlossen sich dann noch die teilweise kontrovers geführten, schließlich aber erfolgreichen Ratifizierungsdebatten in den Parlamenten der Schengen-Staaten an (Pudlat, 2011, S. 319–321; Stanley-Becker, 2025 S. 126–163).

Am Ende umfasste der Schengen-Raum bereits zum Zeitpunkt seiner Inkraftsetzung im Frühjahr 1995 nicht mehr nur die fünf Erstunterzeichner von 1985, darunter die durch die Wiedervereinigung stark vergrößerte Bundesrepublik Deutschland, sondern auch weitere Staaten, die sich in den Jahren zuvor oder noch 1995 dem Schengen-Übereinkommen angeschlossen hatten, ohne indes alle die entsprechenden Freizügigkeitsbestimmungen sofort vollständig anzuwenden (Pudlat, 2011, S. 321–323): Italien (1990), Spanien (1991), Portugal und Griechenland (1992), Österreich (1995). Lediglich Großbritannien und Irland nahmen überhaupt nicht teil, weil sie sich nicht mit ihrer Forderung nach einer Beschränkung der Freizügigkeit hatten durchsetzen können. Ursprünglich waren die Schengen-Verträge, das Übereinkommen von 1985 und dann das Durchführungsübereinkommen von 1990, zwischenstaatlich geschlossen worden und daher weder Bestandteil des EG-Vertrages noch der durch den Maastricht-Vertrag 1993 geschaffenen EU. Erst durch die Aufnahme in den Amsterdamer Vertrag von 1997 wurden sie als Modellfall für eine „verstärkte Zusammenarbeit“ einiger Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit der EU-Gemeinschaftsorgane für den Bereich „Inneres und Justiz“ überführt (Pudlat, 2011, S. 323–324; Zaiotti, 2011, S. 44–48). Der 2009 in Kraft getretene Lissaboner Vertrag bestätigte diese Einbettung in das EU-Recht und definierte den Schengen-Raum als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Zeitgleich trat die „Charta der Grundrechte der EU“ in Kraft; mit ihr wurde das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit von Personen im Binnenmarkt ein förmliches Grundrecht aller EU-Bürgerinnen und -Bürger. Fortan wurde der *acquis* von Schengen als Teil des umfassenden *acquis communautaire* der EU auch verbindlich für alle neuen Mitglieder der Gemeinschaft. Damit zeigte sich endgültig, wie prägend und vorbildlich das durch Schengen zunächst intergouvernemental etablierte „neue Mobilitätsregime“ (Scianna, 2022, S. 248) für die Entwicklung der europäischen Einigung insgesamt geworden war.

4. Lehren aus Schengen?

An der Aushandlung des Schengen-Übereinkommens von 1985 und seiner verzögerten Umsetzung erst zehn Jahre nach Vertragsunterzeichnung zeigen sich grundsätzliche Besonderheiten der (west)europäischen Einigung, die der Untersuchung dieses Einzelfalls auch jenseits von Jubiläums-Reminiszenzen eine überraschende Aktualität geben: Erstens erwies es sich erneut als Erfolgsrezept der westeuropäischen Einigung, wenn den beteiligten Staaten konkrete kollektive Lösungen für ihre jeweiligen Probleme angeboten wurden, die ein so überzeugender Kompromiss waren, dass ihre Regierungen letztlich sogar bereit waren, in einzelnen Bereichen ihre nationalen Bestimmungen zu harmonisieren und am Ende sogar eigene Kompetenzen an eine supranationale Autorität abzugeben. Insofern hat die „realistische“ Schule der europäischen Integrationsforschung Recht (Marcowitz, 2005, S. 29–34): Die europäischen Einigungsinitiativen nach dem Zweiten Weltkrieg entsprangen nie einem reinen Altruismus der beteiligten Regierungen, sondern immer deren jeweiligen Interessen. Folglich ist es auch völlig falsch, einen strikten Gegensatz zwischen Nationalstaat und Supranationalismus, nationalem Interesse und europäischer Idee oder nationalen Regierungen und europäischen Institutionen zu unterstellen, so als ob beides unvereinbar wäre, wie dies teilweise geschieht: Ungeachtet der Bedeutung von Europäischer Kommission und Europaparlament sind vor allem die Nationalstaaten und ihre Regierungen in den letzten Jahrzehnten die wesentlichen Motoren des europäischen Einigungsprozesses gewesen (vgl. allg. auch Thurm & Wenzelburger in diesem Band).

Die Entstehungsgeschichte des Schengen-Übereinkommens belegt das besonders eindrucksvoll mit den Impulsen, die zunächst vom Treffen der EG-Staats- und Regierungschefs in Fontainebleau 1984 ausgingen, die dann vom Saarbrücker Abkommen der deutschen und französischen Regierung im gleichen Jahr erstmals umgesetzt wurden, woraus sich schließlich ein Jahr später die Erweiterung auf fünf Mitgliedstaaten im Vertrag von Schengen ergab. Insofern erwies sich in den 1980er-Jahren und im Kontext der Schengen-Verhandlungen auch der deutsch-französische Bilateralismus und dessen wichtigste Protagonisten erneut als eine entscheidende Größe: wegen des Einklangs in der Grundsatzfrage, aus der EG mehr als eine große Freihandelszone zu machen, der Kompromissbereitschaft in den sich aus den teilweise divergierenden Finalitätskonzepten, aber auch aus nationalen Interessengegensätzen während der Schengen-Verhandlungen ergebenden Konflikten und einem nicht immer störungsfreien, letztlich aber belastba-

ren persönlichen Vertrauensverhältnis des jeweiligen politischen Spitzenpersonals – alles Charakteristika des deutsch-französischen Bilateralismus, die sich bereits in der Vergangenheit bewährt hatten (Marcowitz, 2024).

Gleichzeitig bestätigt die Entstehung von Schengen und dessen Folgewirkungen einmal mehr einen Befund, der sich bereits aus dem vorangegangenen europäischen Einigungsprozess ableiten lässt und der bis heute gültig ist: Die nationale Politik der beteiligten Staaten hat sich im Vollzug der diversen Integrationsschritte zunehmend europäisiert. Diesem Prozess der sukzessiven Überformung und Umformung des klassischen nationalen Interesses, dessen Transformation in die Einsicht der Notwendigkeit europäischer Lösungen für einzelstaatliche Probleme, hat sich die Integrationsforschung erst in der jüngeren Vergangenheit verstärkt zugewendet. Dabei hat Max Weber hierzu bereits vor vielen Jahrzehnten zumindest methodisches Rüstzeug zur Verfügung gestellt; in seiner kulturosoziologischen Abhandlung über „Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen“ ist er nämlich auf die Wechselbeziehung von „Interessen und Ideen“ eingegangen: „Interessen (materielle und ideelle), nicht: Ideen, beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber: die ‚Weltbilder‘, welche durch ‚Ideen‘ geschaffen werden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte“ (Weber, 1988, S. 252). Angewendet auf den Prozess der europäischen Einigung bedeutet das: Die Entscheidung für europäische Einigungsschritte resultierte zunächst immer aus dem jeweiligem nationalen Interesse der beteiligten Staaten, doch durch die erfolgreiche Zusammenarbeit avancierte die Erhaltung des derart geschaffenen *acquis communautaire*, sei er intergouvernemental oder supranational, immer mehr zum gemeinsamen vitalen Interesse der beteiligten Nationalstaaten, wodurch sich im Idealfall ein komplementäres Zusammenspiel der wichtigsten Akteure des europäischen Einigungsprozesses – Kommission, Parlament und Rat – ergibt.

Zweitens erwies sich im Kontext von Schengen beispielhaft, dass Fortschritte der europäischen Einigung manchmal zunächst nur im kleineren Kreis zu erreichen sind, in der Hoffnung, dass eine erfolgreiche europapolitische Avantgarde weitere Interessenten zu gewinnen vermag. Insofern stellen sich die „kurzen achtziger Jahre“ (Schwarz, 2012, S. 475) von 1982/1983 bis 1989 zumindest in retrospektiver Betrachtung als eine entscheidende europapolitische Formationsphase dar und keineswegs nur als ein simples Präludium der Epochenwende der Folgezeit: Bereits die europapolitischen Entscheidungen dieser Jahre, darunter das Schengen-Übereinkommen, haben jenen Prozess vorbereitet, der dann 1992/1993 unter noch weitaus güns-

tigeren internationalen Vorzeichen den Maastricht-Vertrag und damit den endgültigen Durchbruch zur EU ermöglicht. Insofern war das Schengen-Übereinkommen zweifellos ein europapolitischer Erfolg: Ursprünglich nur von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten unterzeichnet, umfasst der Schengen-Raum heute auf einer Fläche von über vier Millionen Quadratkilometern 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie alle Mitglieder der Europäischen Freihandelszone (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz), insgesamt also knapp 420 Millionen Menschen. Lediglich an den Binnengrenzen Zyperns bestehen noch Kontrollen, und Irland ist dem Abkommen weiterhin nicht beigetreten, wendet aber immerhin einzelne Bestimmungen des Schengen Besitzstandes an.

Drittens belegten die teilweise zähen und langwierigen Verhandlungen aber auch, dass das Ideal „offener Grenzen“ schwerer umzusetzen war, als dies die entsprechenden vollmundigen Absichtserklärungen, die den westeuropäischen Einigungsprozess von Beginn an begleiteten, ahnen ließen – und auch die retrospektiven Meistererzählungen von Schengen als dem Durchbruch zum „Europa ohne Grenzen“ suggerieren. Tatsächlich ging es hier, mehr noch als in den vorher priorisierten Wirtschafts- und Finanzfragen, an das „Eingemachte“ des Nationalstaats: Die Kontrolle über die eigenen Grenzen war über Jahrhunderte ein Inbegriff einzelstaatlicher Souveränität gewesen. Somit erinnert die Aushandlung des Schengen-Übereinkommens in mancherlei Hinsicht an jene von Europäischer Verteidigungsgemeinschaft und Europäischer Politischer Gemeinschaft Anfang/Mitte der 1950er Jahre, die allerdings scheiterte, weil sie den Staaten der damaligen Sechsergemeinschaft – Deutschland, Frankreich, Italien und den Beneluxstaaten – durch den Sprung von der „kleinen“ Wirtschafts- zur „großen“ Außen- und Verteidigungspolitik einen zu weitreichenden Souveränitätsverzicht abverlangt hätte. Daher spricht es für die erwähnte *relance européenne* der 1980er-Jahre, dass das Schengen-Übereinkommen überhaupt zustande kam. Allerdings erklärt sich dies wohl auch durch den Umstand, dass es sich einerseits durchaus noch in der Kontinuität bisheriger wirtschaftspolitischer Nützlichkeitsabwägungen bewegte, andererseits aber tatsächlich die Tür zu etwas Größerem, einem umfassenden grenzfreien Binnenraum, aufstieß, wie er bereits in den Römischen Verträgen von 1957, wenngleich begrenzt auf ökonomische Akteure, anvisiert worden war und dann im Vertrag von Maastricht 1992/1993 förmlich beschlossen wurde.

Gleichzeitig zeigten die damaligen Verhandlungen, dass die beteiligten Regierungen schon die potentielle Gefahr einer ungeordneten Zuwande-

rung für den eigenen Nationalstaat, aber auch den intendierten europäischen Binnenraum sahen und dem durch diverse Einschränkungen und Kontrollen vorzubeugen suchten. Die Schengen-Verhandlungen bewegten sich insofern immer zwischen den beiden Polen von Freiheit und Sicherheit, Inklusion und Exklusion, einem Europa offener Grenzen und einem Europa als Festung (vgl. auch Oltmer sowie Wille in diesem Band) und führten daher bereits unmittelbar im Anschluss an die Inkraftsetzung des Schengen-Vertrags vor allem in Frankreich, teilweise aber auch in Deutschland zu einem erbitterten innergesellschaftlichen Streit über die Behandlung der *sans papiers* (Staatenlosen) (Stanley-Becker, S. 207–252). Insofern präfigurierten die Verhandlungen über das Schengen-Übereinkommen jene Argumente und Reaktionen, die seit der großen Zuwanderung von 2015 die EU-Migrationspolitik dominieren, sich aber auch in der Coronakrise 2020/2021 zeigten: angesichts eines vermeintlich oder tatsächlich europäisch nicht oder nur unzureichend lösbaren Problems eine Politik des *saue qui peut* zu praktizieren und die Grenzen wieder zu schließen – teilweise unter Verletzung der im Schengen-Vertrag vertraglich geregelten Fristen und Prozeduren. Dieser „Souveränitätsreflex“ hat sich zumindest in der Coronakrise relativ bald als Fehler erwiesen, und die EU ist letztlich mit gestärkten Kompetenzen aus ihr hervorgegangen (Brodowski et al., 2023). Gleichwohl zeigte sich hier, dass das Schengen-Übereinkommen tatsächlich nie ein „Europa ohne Grenzen“ geschaffen hat: Diese Bezeichnung war immer nur ein werbewirksamer Slogan politischer Akteure und proeuropäischer Pressure Groups, denn tatsächlich bestanden die nationalen Grenzen ja weiter (Wassenberg, 2020).

In der Flüchtlings- und Asylpolitik sind in den letzten zehn Jahren mehrere Anläufe zu einem gemeinsamen Handeln in dem durch die Verträge von Schengen und Lissabon geschaffenen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ unternommen worden. Seit dem Vertrag von Lissabon von 2007 werden die einschlägigen Entscheidungen vom Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit sowie dem Europäischen Parlament beschlossen und die entsprechenden legislativen Maßnahmen von der Europäischen Kommission initiiert, wobei alle Entscheidungen wiederum vom Europäischen Gerichtshof überprüft werden können. Mit diesen prozeduralen Entscheidungen ging zudem über die Jahre die Gründung einer ganzen Reihe von Kontrollagenturen und Durchführungsorganen einher, insbesondere Frontex, Europol und Eurojust; zudem wurden verschiedene Informationssysteme und Datenbanken geschaffen, darunter als die wohl bekannteste die Europäische Fingerabdruckdatenbank Eurodac. Dennoch

erwies sich gerade im sicherheitssensiblen Bereich der offenen Grenzen, dass deren Beibehaltung ein besonders hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen voraussetzt. Dieses wird in der seit 2015 andauernden Flüchtlingskrise auf eine harte Probe gestellt, weil es sich hier um „ein asymmetrisches Problem“ (Tekin, 2025, S. 366) handelt: Staaten mit Schengen-Außengrenzen, wie Griechenland und Italien, teilweise aber auch Polen und die baltischen Staaten – wegen des durch die hybride Kriegführung Russlands und seiner Verbündeten künstlich geschaffenen Migrationsdrucks – sind hiervon stärker betroffen als die EU-Binnenstaaten. Insofern erfordert eine Lösung dieses Problems auch eine besondere Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Darauf setzten die diversen Dublin-Verordnungen der letzten gut drei Jahrzehnte (Tekin, 2025, S. 365–380). Indes scheiterten sie am Ende an der Weigerung einiger Länder, Flüchtlinge aufzunehmen. Auch der neue Migrations- und Asylpakt zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde zwar 2023 mit qualifizierter Ratsmehrheit beschlossen, indes gegen die Stimmen der polnischen und ungarischen Regierung. Daher bleibt zumindest abzuwarten, ob er tatsächlich zu einer effektiven gemeinsamen Asylpolitik innerhalb der EU führen wird. Nur dann bestünde eine realistische Chance, dass die in den letzten Jahren – und in jüngster Vergangenheit noch verstärkt – von verschiedenen Staaten im Schengen-Raum wiedererrichteten Grenzkontrollen entfielen. Insofern steht in dieser Frage auch der *acquis* von Schengen und damit ein zentrales Element der europäischen Idee – nämlich jenes eines Raums weitgehender Mobilitätsfreiheit – auf dem Spiel.

Literaturverzeichnis

- Baumann, M. (2008). Der Einfluss des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums des Innern auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik. In Hunger, U., Aybek, C. M., Ette, A., Michalowski, I (Hrsg.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?* (S. 17–33). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brodowski, D., Nesselhauf, J. & Weber, F. (Hrsg.). (2023b). *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee*. Springer VS.
- Brunn, G. (2020). *Die Europäische Einigung. Von 1945 bis heute*. Reclam Verlag.
- Loth, W. (2025). *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*. Campus Verlag.
- Marcowitz, R. (2005). Idealistische Aussöhnung oder realistisches Machtkalkül? Eine (Forschungs-) Bilanz der Frankreichpolitik Konrad Adenauers 1949–1963. In Schwabe, K. (Hrsg.), *Konrad Adenauer und Frankreich 1949–1963. Stand und Perspektiven der Forschung zu den deutsch-französischen Beziehungen in Politik, Wirtschaft und Kultur* (S. 14–39). Bouvier Verlag.

- Marcowitz, R. (2016). „Hand in Hand“: François Mitterrand und Helmut Kohl in Verdun (September 1984). In C. Defrance, C. & U. Pfeil (Hrsg.): *Verständigung und Versöhnung: Deutschland nach dem „Zivilisationsbruch“*. (S. 103–116). Peter Lang.
- Marcowitz, R. (2023). Les relations franco-allemandes après 1945 : un aperçu politique. In N. Collin, C. Defrance, U. Pfeil & J. Umlauf (Hrsg.), *Dictionnaire des relations culturelles franco-allemandes depuis 1945* (S. 33–44). Septentrion.
- Marcowitz, R. (2024). *Die Saarfrage nach dem Zweiten Weltkrieg. Ausweis eines europäischen Strukturwandels und Modellfall der deutsch-französischen Verständigung*. In A. Bernier-Monod, E. Dubslaff, V. Dubslaff & E. Goudin-Steinmann (Hrsg.), *L'Allemagne et au-delà. Questionner les dynamiques nationales et transnationales* (S. 157–168). Steiner Verlag.
- Miard-Delacroix, H. (2011). *Deutsch-Französische Geschichte. Im Zeichen der europäischen Einigung 1963 bis heute*. WBG.
- Nanz, K.-P. (1994). Das Schengener Übereinkommen: Personenfreizügigkeit in integrationspolitischer Perspektive. *Integration*, April '94, 17(2), 92–108.
- Pudlat, A. (2011). Der lange Weg zum Schengen-Raum: Ein Prozess im Vier-Phasen-Modell. *Journal of European integration history: Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 17(2), 303–326.
- Schwarz, H.-P. (2012). *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*. DVA.
- Scianna, B. M. (2022). Abgeordnete ohne Grenzen? Das Europäische Parlament und die Entstehung des Schengener Abkommens. *Journal of European Integration History*, 28(2), 247–268.
- Stanley-Becker, I. (2025). *Europe without Borders. A History*. Princeton University Press.
- Tekin, F. (2025). Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik. In M. Jopp, M. & F. Tekin (Hrsg.), *Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 365–380). Nomos.
- Wassenberg, B. (2020). The Schengen Crisis and the End of the Myth of „Europe Without Borders“. *Borders in Globalization Review*, 1(2), 30–39.
- Weber, M. (1988). *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen*. In Ders., *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I*. Narr Verlag.
- Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers*. University of Chicago Press.