

„Schengen“ – eine migrationshistorische Verortung

Jochen Oltmer (Universität Osnabrück)

Zusammenfassung

Die europäische Integration brachte für die Migrationsverhältnisse erhebliche Veränderungen mit sich: Zwischen den EU-Mitgliedstaaten wurden unter dem Begriff der „Freizügigkeit“ Grenzübertritte, Arbeit von Unionsbürger:innen und deren Niederlassung weitgehend erleichtert. Binnengrenzen verloren mithin an Bedeutung. Zugleich gewann die Frage des Umgangs mit einer gemeinsamen Außengrenze und der Migration von Drittstaatsangehörigen erheblich an Gewicht. Der vorliegende Beitrag zielt darauf, die Entstehung und Implementierung des Schengener Übereinkommens einzuordnen in eine längere Linie des Wandels der Migrationspolitik in Europa seit dem 19. Jahrhundert. Dazu wird zunächst die Geschichte der Diskussion um eine Beschränkung von Kompetenzen und Kapazitäten der Kontrolle von Migration skizziert. Auf dieser Grundlage werden die Motive erläutert, die zum Abschluss des Schengener Übereinkommens führten. Der Beitrag blickt sodann auf die Auseinandersetzungen um dessen Umsetzung, die Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre zunehmend dadurch geprägt wurden, dass sicherheitspolitische Fragen ins Zentrum der Debatte um Migration rückten. Schließlich werden die Folgen der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen im Schengen-Raum für die asylpolitische (Nicht-)Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beleuchtet.

Schlagworte

Europäische Integration, Grenze, Migration, Asyl, Mobilität

1. Einleitung

„Schengen“ meint heute den Verzicht auf regelmäßige, stationäre Kontrollen an den Grenzen zwischen den 29 Staaten, die dem Schengener Überein-

kommen beigetreten sind. „Schengen“ stellt damit ein wesentliches Element der von der EU als ein zentrales Ziel ihrer Politik formulierten Freizügigkeit dar, also der freien Bewegung aller Bürger:innen zwischen den „Schengener Staaten“. Der Begriff „Schengen“ steht außerdem für die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten innerhalb Europas und an den gemeinsamen Außengrenzen. Die viel zitierte „Festung Europa“ wird im medialen und aktivistischen Bereich deshalb häufig als das Spiegelbild des „Europas ohne Grenzen“ verstanden (zum Thema insgesamt siehe Oltmer, 2021).

Der Prozess einer Begrenzung der Kompetenzen zur Kontrolle der Migration zwischen den Mitgliedstaaten von Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Europäischer Gemeinschaft (EG) und EU begann in den 1950er Jahren und damit weit vor der Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens 1985. Er entwickelte sich weder einheitlich noch kontinuierlich oder widerspruchsfrei und entspricht damit dem erratischen Verlauf der europäischen Integration: Trotz vieler Auseinandersetzungen um deren Form, Reichweite und Geschwindigkeit beteiligten sich immer mehr Staaten an dem Aufbau über- und zwischenstaatlicher Einrichtungen, übertrugen einzelstaatliche Befugnisse auf europäische Behörden und vereinbarten gemeinsame Regelungen.

Das europäische Grenzregime erweist sich auch wegen der überaus heterogenen Vorstellungen zum Thema Migration in den Gesellschaften der Schengen- bzw. EU-Mitgliedstaaten als widersprüchlich. Sie bildeten sich auch vor dem Hintergrund einer jeweils unterschiedlichen Migrationsgeschichte heraus: Frankreich, Belgien oder die Bundesrepublik Deutschland waren schon in den 1950er und 1960er Jahren Einwanderungsländer. Griechenland, Spanien oder Portugal blieben bis in die 1980er Jahre wichtige Herkunftsländer binneneuropäischer Bewegungen. Bulgarien, Polen oder Rumänien lagen nach dem Zweiten Weltkrieg im Einflussbereich der UdSSR und wurden über viele Jahrzehnte kaum mit den Themen Migration oder Asyl konfrontiert. Erst nach der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ 1989/90 setzte von dort eine stärkere Migration in den Westen des Kontinents ein.

Der vorliegende Beitrag zielt darauf, die Entstehung und Implementierung des Schengener Übereinkommens einzuordnen in eine längere Linie des Wandels der Migrationspolitik in Europa seit dem 19. Jahrhundert. „Schengen“ soll also migrationshistorisch verortet werden. Der Aufsatz nimmt damit eine andere Perspektive ein als zahlreiche Untersuchungen zum EU-Migrationsregime, die ihre Analyse in der Regel (frühestens) mit

der Umsetzung des Schengener Vertragswerkes beginnen lassen und/oder ausschließlich auf dessen grenzpolitische Bedeutung verweisen, es aber nicht in den deutlich breiteren Kontext migrationspolitischer Regelungen einordnen – obgleich Kontrollen an den Grenzen doch nur eines unter mehreren Instrumenten bildeten, Migrationsbewegungen zu beeinflussen (zur Einordnung der Forschung siehe Oltmer, 2021, S. 5–6).

Im Folgenden kann wegen der langen Dauer des zu schildernden Prozesses und seiner Komplexität nur ein grober Überblick über die Wege zur Etablierung eines Schengen-Regimes geboten werden, der wesentliche Bezüge zu anderen Politikbereichen unberücksichtigt lassen muss. Kapitel 2 gilt der Geschichte der Diskussion um eine Beschränkung von Kompetenzen und Kapazitäten der Kontrolle von Migration in Europa seit dem 19. Jahrhundert. Kapitel 3 verweist auf die Motive, die zum Abschluss des Schengener Übereinkommens führten und blickt auf die Auseinandersetzungen um dessen Umsetzung, die Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre zunehmend dadurch geprägt wurden, dass sicherheitspolitische Fragen ins Zentrum der Debatte um Migration rückten. Die Hintergründe dafür gilt es zu klären. Kapitel 4 fragt nach den Folgen der Kontrollfreiheit an den Binnengrenzen im Schengen-Raum für die asylpolitische (Nicht-)Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Kapitel 5 zieht ein Fazit und verweist ausblickend auf einige Effekte der durch diese Versicherheitlichung veränderten Sicht auf grenzüberschreitende Migration.

2. Europa ohne Binnengrenzen: eine lange Initialphase

Die Debatten um ein „Europa ohne Grenzen“ nach dem Zweiten Weltkrieg müssen vor dem Hintergrund einer langen Linie der Herausbildung von Annahmen über die Vorzüge und Nachteile eines Verzichts auf die Kontrolle von Migrationsbewegungen gesehen werden (vgl. auch Marcowitz sowie Staud in diesem Band). Einen zentralen Anknüpfungspunkt bietet die Vorstellung des Liberalismus des 19. Jahrhunderts, eine freie Bewegung von Arbeitskräften und der Verzicht auf Pässe, Visa und Grenzkontrollen sei erforderlich, um den Marktkräften Geltung zu verschaffen und einen Wohlstandsgewinn für alle zu ermöglichen. Die USA verzichteten bereits seit 1802 darauf, Pässe bei einer Einreise zu verlangen und Kontrollen durchzuführen. Großbritannien folgte 1836, vornehmlich in den 1850er und 1860er Jahren kamen zahlreiche weitere Staaten West-, Mittel- und Nordeuropas hinzu (Fahrmeir, 2001). Interne und grenzüberschreitende

Migration galt in dieser Phase hoher wirtschaftlicher Prosperität als Ausweis von Modernität. Alex Dowty (1987, S. 54) beschreibt den Zustand als „the closest approximation to an open world in modern times.“

Übersehen werden darf allerdings nicht, dass nach einigen Jahrzehnten eines abnehmenden Kontrollbedürfnisses und eines Rückgangs der Kontrollintensität seit den 1880/90er Jahren im euro-atlantischen Raum das Kontrollinteresse sowie die Leistungsfähigkeit der Kontrollinfrastrukturen erneut anwuchs. Der Aufstieg nativistischer, nationalistischer und rassistischer Vorstellungen trug dazu ebenso bei wie der politische Einflussgewinn der Arbeiterbewegungen und ihrer Auffassungen über den „Schutz des nationalen Arbeitsmarkts“ vor der Einwanderung von Arbeitskräften, die Löhne unterbieten und Streiks brechen könnten. Zunehmend wurden einheimische und zugewanderte Minderheiten in toto als Bedrohung für innere Sicherheit, Homogenität der Bevölkerung, ökonomische Stabilität und Kultur der Nation verstanden. Restriktive Minderheitenpolitik und Zuwanderungsschranken gegenüber ausländischen Staatsangehörigen sowie die Aufrichtung formeller bzw. informeller Barrieren der gesellschaftlichen Teilhabe sollten die Gefahren, die Minderheiten zugewiesen wurden, minimieren (Collomp, 2003).

Schließlich wurde während des Ersten Weltkriegs im europäisch-nordatlantischen Raum für den zwischenstaatlichen Personenverkehr der Pass- und Visumzwang eingeführt sowie der Grenzübergang massiv erschwert. Diese Neuerung bildete ein Ergebnis des erheblich an Bedeutung gewinnenden Sicherheits- und Kontrollbedürfnisses der Staaten in der Kriegssituation (Lucassen, 1998; Torpey, 2000, S. 111–117;). Die Pflicht, ein Visum vor einer Einreise zu beantragen, entwickelte sich nach dem Ersten Weltkrieg zu einem zentralen Instrument der Kontrolle und Steuerung von Migrationsbewegungen (Oltmer, 2020). Wenngleich das Bedürfnis nach einer Überwachung und Beeinflussung räumlicher Bewegungen hoch war und hoch blieb, schien zahlreichen Regierungen im Europa der Zwischenkriegszeit doch eine sorgsame Beschränkung der Kontrollen geboten: Vielfach wurde argumentiert, Visa-Regelungen würden nicht nur den Reiseverkehr beeinträchtigen, sondern auch die Waren- und Kapitalzirkulation behindern (Oltmer, 2005, S. 427–433).

Der Verzicht auf ein Visum in den Beziehungen zwischen einzelnen (aber keineswegs zwischen allen) Staaten galt als Mittel zur Wirtschaftsförderung und als Symbol gegenseitigen Vertrauens, was in einer Privilegierung des Personenverkehrs im Rahmen zahlreicher bilateraler Visa-Abkommen ihren Ausdruck fand. Allerdings verdeutlichten bereits in den 1920er

und 1930er Jahre alle Verhandlungen über Visa-Abkommen in Europa, dass sie sich nicht nur auf Regelungen für Geschäftsleute und touristische Reisen beschränken konnten. Sie mussten zwangsläufig die grundsätzliche Frage berühren, ob und inwieweit Visafreiheit auch für jene galt, die als Arbeitsmigrant:innen im Ankunftsland eine Beschäftigung aufnehmen oder einen Schutzstatus als politisch Verfolgte geltend machen wollten (Mau et al., 2015).

Regelungen zur Beschränkung des Pass- und Visumzwangs sowie zur Erleichterung von Grenzabfertigungen erfolgten im Westen Europas auch nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst mit Hilfe bilateraler Abkommen. Erneut schlossen in den 1950er Jahren diverse Staaten zahlreiche solcher Verträge. Belgien, die Niederlande und Luxemburg allerdings verließen den Weg der bloß bilateralen Verständigung und vereinbarten 1960 eine Passunion. Diese, aber auch die bilateralen Abkommen über Visafreiheit und eine erleichterte Grenzabfertigung von Menschen und Waren, bildeten eine Voraussetzung für eine multilaterale Abstimmung über den Verzicht auf Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, wie sie im Rahmen der EWG diskutiert und schließlich als Schengen-Regime etabliert wurde.

Dem Abschluss multilateraler Abkommen und der Gründung supranationaler Organisationen, die die Migrations- und Grenzpolitik europäischer Staaten seit den 1950er Jahren beeinflussten, ging aber auch eine informelle Standardisierung von migrationsbezogenen Regelungen in Europa voran und begleitete sie bis in die frühen 1970er Jahre: Mit einem Vertrag zwischen Frankreich und Polen im Jahr 1919 setzte der Aufbau eines weit ausgreifenden Geflechts von bilateralen Abkommen zur Anwerbung von (als temporär beschäftigt vorgestellten) Arbeitskräften zwischen agrarisch geprägten Volkswirtschaften im Süden und Osten Europas und den Industriegesellschaften West-, Mittel- und Nordeuropas ein. Bis Anfang der 1970er Jahre wurden rund 120 Anwerbeabkommen geschlossen. Ein Großteil Europas, nach 1945 aber auch Staaten in Asien (Türkei), Nordafrika (Algerien, Marokko, Tunesien) und Westafrika (Elfenbeinküste, Senegal, Togo), war einbezogen. Zwar bildete der Osten Europas aufgrund der Teilung des Kontinents durch einen „Eisernen Vorhang“ nach dem Zweiten Weltkrieg kein Element des Geflechts von Anwerbeabkommen mehr (sieht man von Jugoslawien ab). Demgegenüber aber wuchs die Intensität der zwischenstaatlichen Kooperation vor allem seit Ende der 1950er Jahre im Westen Europas massiv an. Die Hochkonjunktur der Nachkriegsjahrzehnte ließ die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Industrieländern ansteigen, die vor allem durch die Zuwanderung aus dem Süden Europas und der

Türkei gedeckt werden sollte: 1946 bis 1959 wurden 15 neue bilaterale Wanderungsabkommen geschlossen. 1960 bis 1974 folgten mit 45 weitaus mehr (Rass, 2010).

Zwar handelte es sich durchgängig um Verträge zwischen einzelnen Staaten, dennoch kann von einer „Harmonisierung“ migrationspolitischer Regelungen in Europa gesprochen werden: Die Vertragstexte waren in der Regel identisch, ihre Kernformulierungen hatte die International Labor Organization (ILO) bereits in der Zwischenkriegszeit entwickelt. Wegen der ausgeprägten Konkurrenz um Arbeitskräfte aus dem Süden Europas sahen sich die Industriestaaten als Zielländer der Arbeitsmigration gezwungen, gleichartige Mindeststandards für Beschäftigung, Entlohnung und Unterbringung der Arbeitskräfte zu gewährleisten. Für den in den 1950er Jahren beginnenden Prozess der Herausbildung supranationaler Organisationen in Europa erwiesen sich das Geflecht von Anwerbeverträgen und die Praxis der Anwerbung insofern als unmittelbar von Bedeutung, als unter den Gründungsstaaten der EWG mit Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden nicht nur die wichtigsten Anwerbeländer vertreten waren, sondern mit Italien auch das bis in die 1960er Jahre wichtigste Herkunftsland von Arbeitsmigrant:innen, die sich im System der bilateralen Anwerbeabkommen in Europa bewegten (Oltmer et al., 2012; Oltmer, 2014).

Bereits die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die 1951 Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande zur gemeinsamen Förderung und Kontrolle der Kohle- und Stahlerzeugung sowie der zollfreien Vermarktung der Produkte untereinander gründeten, sah eine Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der Montanindustrie vor. Diese blieb allerdings dadurch beschränkt, dass die Nationalstaaten deren Bewegung nach ihren jeweiligen Arbeitsmarktin-teressen steuern konnten. Eine weitergehende Freizügigkeitsregelung beschlossen die sechs Vertragsstaaten der EGKS erst im Rahmen der Römischen Verträge 1957, mit denen nicht nur die EWG und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom), sondern auch mit einer parlamentarischen Versammlung, einem Gerichtshof und einem Wirtschafts- und Sozialaus-schuss weitere gemeinsame Organe gegründet wurden (Goedings, 2005).

Die EWG-Vertragspartner begründeten die Gewährung der Freizügig-keit, das Argument des klassischen Liberalismus des 19. Jahrhunderts auf-greifend, mit ihrer Bedeutung für das Wirtschaftswachstum und die Anglei-chung des Wohlstandsniveaus der Mitgliedstaaten. Ziel der europäischen Integration sei die möglichst ungehinderte Zirkulation von Waren, Dienst-

leistungen, Kapital und Arbeitskräften. Die Initiative für die Freizügigkeitsregelung ging erneut, wie schon im Falle der EGKS, von Italien aus. Für das südeuropäische Abwanderungsland bildete die Freizügigkeit eines der Kernelemente seiner Europapolitik.

Während bei den EGKS-Verhandlungen die italienische Auffassung noch auf erheblichen Widerstand der Vertragspartner gestoßen war, vermochte Italien 1957 seine Position weitgehend durchzusetzen. Im Hintergrund stand der stark gestiegene Arbeitskräftebedarf in den fünf Partnerländern seit Anfang der 1950er Jahre. Selbst in der Bundesrepublik Deutschland, die 1951 noch eine hohe Erwerbslosigkeit registrierte, herrschte seit 1956 Vollbeschäftigung, weshalb auf den ersten bundesdeutschen Anwerbevertrag mit Italien 1955 seit 1960 weitere mit Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und schließlich mit Jugoslawien folgten. Dennoch übernahmen die anderen EWG-Mitgliedstaaten die italienische Position nicht in vollem Umfang: Um in der Lage zu sein, jederzeit die eigenen Arbeitsmärkte zu schützen, wurde den EWG-Staaten die Möglichkeit eingeräumt, „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ die Freizügigkeit zu begrenzen (Art. 56 EWG-Vertrag 1957).¹ Unterschiedliche nationale Interessen in der Freizügigkeitsfrage verschränkten sich folglich in den Römischen Verträgen. Italien blieb auch in den Folgejahren ein wesentlicher Antreiber für die Implementierung der Freizügigkeitsregelung, die zunächst auch vor allem von italienischen Migrant:innen genutzt wurde (Romero, 2015, S. 33).

Artikel 48 des EWG-Vertrags von 1957 legte fest, dass die Freizügigkeit für Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft bis 1969 durchzusetzen sei. Danach habe jede „unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“ zu unterbleiben. Auch durch die Zusammenarbeit der nationalen Arbeitsverwaltungen sollten Hemmnisse der Bewegung zwischen den Mitgliedstaaten abgebaut und ein europäischer Arbeitsmarkt durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften bzw. nach Arbeit hergestellt werden. Die drei Freizügigkeitsverordnungen von 1961, 1964 und 1968 setzten dieses Vorhaben der Römischen Verträge um, erleichterten eine „europäische Binnenwanderung“ von Arbeitskräften (und ihren Familienangehörigen) und erschwerten eine nationale Kontrolle der jeweiligen Arbeitsmärkte. Die Verordnung von 1961 gab die Arbeitsauf-

1 Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT> (12.01.2025).

nahme in einem anderen Mitgliedsstaat grundsätzlich frei und hob die Visumpflicht auf, ein Personalausweis oder ein Reisepass legitimierten das Überschreiten der Grenze. 1964 folgte die Aufhebung des Vorrechts für einheimische Arbeitskräfte bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen. Seit 1968 schließlich benötigten Arbeitsmigrant:innen innerhalb der EWG keine nationale Arbeitserlaubnis mehr (Goedings, 2005).

Die Regelungen von 1961 und 1964 sahen zwar noch zahlreiche Beschränkungen der Freizügigkeit durch nationale Eingriffsmöglichkeiten vor. Sie wurden aber aufgrund des hohen Arbeitskräftebedarfs der Ökonomien in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden in der Regel nicht genutzt. Das heißt: Faktisch herrschte für Arbeitskräfte aus Staaten der EWG bereits seit 1961 eine weitgehend uneingeschränkte Möglichkeit, Arbeit in den anderen Mitgliedstaaten zu finden, in das Herkunftsland zurückzukehren oder den Arbeitsplatz innerhalb des EWG-Raums zu wechseln, um möglichst gute Arbeits- und Lohnbedingungen zu erreichen (Sparschuh, 2019, S. 97–106).

In den Gründungsdokumenten der EWG bezogen sich die Freizügigkeitsregelungen ausschließlich auf ökonomisch aktive Frauen und Männer und ihre Familienangehörigen. In den 1970er Jahren sorgte vor allem die Rechtsprechung des 1952 gegründeten Europäischen Gerichtshofs dafür, dass sie auch auf andere Menschen in Bewegung, darunter Studierende, nicht-erwerbstätige oder im Rentenalter befindliche Personen ausgeweitet wurden (Rogers et al., 2012, S. 30–46). Die Urteile sind später in Verordnungen der EWG/EG überführt worden. Davon ausgehend etablierte sich die Freizügigkeit zu einem Kernziel der EU, das schließlich 1992 bei der Gründung der EU mit Art. 8a EGV 1992² auch in den Rechtskanon der „Unionsbürger“ eingeführt wurde. Alle Unionsbürger:innen verfügen laut dem seit 2009 geltenden Art. 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über „das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“.

3. Von „Schengen I“ zu „Schengen II“

Anfang der 1970er Jahre bestand also zwischen den EWG-Staaten eine weitgehende Freizügigkeit für Arbeitskräfte und deren Familienangehörige.

2 Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> (12.01.2025).

Einen Visumzwang gab es nicht mehr, Grenzkontrollen allerdings schon. Mit den zahlreichen Anwerbeabkommen hatte sich die grenzüberschreitende Arbeitsmigration zwischen einerseits den Mittelmeeranrainerstaaten und andererseits den Industrieländern in West-, Mittel- und Nordeuropa, deren Folgen weiterhin häufig unter dem in vielerlei Hinsicht unzutreffenden Begriff der „Gastarbeiter“-Migration firmieren, erheblich verstärkt. Die EWG-Staaten, sieht man von Italien ab, bildeten die wichtigsten Ziele der Arbeitsmigration im Rahmen der Anwerbeabkommen. Zwischen 1970 und 1974 kam allerdings mit den Anwerbestopp-Maßnahmen das Ende des Instruments der Anwerbeabkommen, das für mehr als fünfzig Jahre eine ausgesprochen hohe Bedeutung für die Migrationssituation in Europa gehabt hatte (hierzu und zum folgenden Absatz: Berlinghoff, 2013).

Das Ende der Anwerbung und die scharfe Begrenzung der Zuwanderung Anfang der 1970er Jahre bildeten das Ergebnis der seit den späten 1960er Jahren laufenden Debatten um die Kosten der Niederlassung von Arbeitskräften aus dem Ausland. Sie waren lange als nur temporär anwesend betrachtet worden, aber die Dauer ihres Aufenthalts wuchs, ebenso der Umfang des Familiennachzugs, womit auch die Zahl der Schüler:innen aus dem Ausland erheblich anstieg. In den späten 1960er Jahren wurden die Folgen dieser Tendenz zur Niederlassung für Schulen, Kindergärten, das Sozialversicherungssystem, das Angebot auf dem freien Wohnungsmarkt und die Identität einer als homogen vorgestellten Nation als derart weitreichend eingeschätzt, dass eine weitere Anwerbung nicht mehr akzeptabel schien. Den Anfang einer erheblichen Beschränkung der Zuwanderung machte die Schweiz 1970: Neuzuwanderungen wurden nur noch in dem Umfang zugelassen, in dem andere Ausländer:innen aus der Schweiz abgewandert waren oder ihnen eine Genehmigung zur unbefristeten Niederlassung erteilt worden war. 1971 beschloss die britische Regierung, dass nur noch jene Commonwealth-Bürger:innen ungehindert nach Großbritannien einreisen durften, die nachweisen konnten, dass ihre Eltern oder Großeltern in Großbritannien geboren worden waren. Diese Regelung trat mit dem Beitritt Großbritanniens zur EWG am 1. Januar 1973 in Kraft und war eine Vorbedingung für die Aufnahme, denn die anderen EWG-Mitgliedsstaaten wollten die freie Arbeitsaufnahme nicht-europäischer „British Subjects“ in ihren Ländern ausschließen (Layton-Henry, 1992). 1972 folgten Beschränkungen weiterer Staaten, jetzt in der Form des Stopps der Anwerbung ausländischer Arbeitsmigrant:innen: Schweden und Dänemark ließen nur noch Arbeitskräfte aus anderen skandinavischen Staaten zu. 1973 beendete nicht nur die Bundesrepublik Deutschland die Anwerbung

ausländischer Arbeitskräfte, auch die Niederlande und Belgien ließen keine Arbeitsmigration von außerhalb der EWG mehr zu. Den Abschluss bildete im Sommer 1974 der Anwerbestopp in Frankreich.

Die Maßnahmen beruhten zwar auf nationalen Entscheidungen und resultierten aus einer je spezifischen nationalen Debatte über die Folgen der Einwanderung. Dass die Anwerbestoppmaßnahmen in den Zielländern der Arbeitsmigration aber in relativ kurzer Frist aufeinanderfolgten, war auch einer zunehmenden Europäisierung der Diskussion geschuldet: Medien, Politik und Administration blickten sehr bewusst auf die Debatten über Migration und Niederlassung in anderen Ländern Europas. Darüber hinaus gab es im Prozess der europäischen Integration auf verschiedenen – zwischenstaatlichen und supranationalen – Ebenen immer häufiger genutzte Möglichkeiten des politischen und administrativen Austauschs über die jeweiligen Maßnahmen zur Bewältigung der als Gefahr wahrgenommenen Niederlassung von Arbeitskräften aus dem Ausland (zu den Foren des Austauschs siehe Berlinghoff, 2012, S. 151–152 und 159–161).

Der Stopp der Anwerbung bildete die Voraussetzung dafür, dass sich die Diskussion um eine Gemeinschaft ohne Binnengrenzen intensivierte. 1974 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der EWG-Länder auf dem Pariser Gipfel eine Passunion. Eine darüber erreichte Öffnung der Binnengrenzen leiste einen weitreichenden Beitrag zur Förderung einer europäischen Identität und forcieren so die Integrationsbemühungen. Grenzkontrollen verursachten außerdem hohe Kosten für Staat und Wirtschaft, insbesondere international agierende Unternehmen seien im Nachteil. Eine Umsetzung des Vorhabens aber gelang nicht: Sorge um die nationale Sicherheit und Ängste vor einem Verlust migrationspolitischer Kontrolle der Mitgliedstaaten verhinderten sie. Als problematisch galt auch, dass mit einem Wegfall der Identitätskontrolle bei der Überquerung von Staatsgrenzen nicht nur Bürger:innen der EWG-Länder, sondern auch dort lebende Angehörige von Drittstaaten die Möglichkeit erhalten hätten, sich innerhalb der EWG ungehindert zu bewegen (Gehring, 1998, S. 47–48). Eine Passunion und eine Verringerung der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten erschien erst dann als möglich, wenn ein Einheitspass für alle Bürger:innen der EWG-Staaten eingeführt worden sei. Außerdem müssten die ausländerrechtlichen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden (hierzu und zum Folgenden: Pudlat, 2013; Siebold, 2013).

Der Beschluss über die Einführung eines einheitlichen europäischen Passes erfolgte 1981, also mit siebenjähriger Verzögerung und just dann, als

vor dem Hintergrund des Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden in vielen EWG-Staaten die Öffnung der Binnengrenzen erneut nicht als opportun galt. Grundsätzlicher Widerstand kam zudem aus Großbritannien. Die britische Regierung wollte die europäische Integration auf das Feld der Ökonomie beschränkt wissen. Weil die Bevölkerung im Vereinigten Königreich in der Regel nicht über Personalausweise verfügte und keine Passpflicht bestand, gab es keine Personenkontrollen im Innern, sondern nur an den Außengrenzen. In einem grenzfreien Europa hätte Großbritannien entweder auf alle Personenkontrollen verzichten oder das Pass- und Kontrollsystem umbauen müssen. Dazu war die Regierung nicht bereit. Frankreich und die Bundesrepublik suchten deshalb einen Weg zur Aufhebung innereuropäischer Grenzkontrollen außerhalb des Rahmens der EWG.

Bundeskanzler Helmut Kohl und der französische Staatspräsident François Mitterand vereinbarten 1984 im „Saarbrücker Abkommen“ einen Abbau der Kontrollen an der gemeinsamen Grenze in drei Schritten. Zunächst sollten nur noch Sichtkontrollen an den Grenzen durchgeführt werden, Fahrzeuge aber nicht mehr anhalten müssen. Vereinbart wurden zudem zoll- und devisa-rechtliche Angleichungen sowie vermehrte Aktivitäten zur Eindämmung grenzüberschreitender Kriminalität und zur Verhinderung unerlaubter Einreisen an den Außengrenzen. Im zweiten Schritt sollte die Verlagerung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen und der völlige Abbau der Binnengrenzen vorbereitet werden. Zur Umsetzung des dritten Schrittes räumten die beiden Staaten sich eine Frist bis Ende 1986 ein: Bis dahin seien die Mehrwert- und Verbrauchssteuersätze sowie die Vorschriften im Ausländer-, Betäubungsmittel- und Waffenrecht anzugleichen (siehe dazu auch den Einleitungsbeitrag in diesem Band).

Dieses Maßnahmenpaket erwies sich als attraktiv für weitere EWG-Staaten. Sie bekundeten sogleich Interesse an dem Abschluss eines ähnlichen bilateralen Abkommens oder schlugen, wie Belgien, Luxemburg und die Niederlande vor, die im Saarbrücker Abkommen getroffenen Regelungen multilateral auf die gemeinsamen Grenzen auszuweiten. Das war der Anstoß für die Verhandlungen zum am 14. Juni 1985 im luxemburgischen Ort Schengen abgeschlossenen „Übereinkommen“ zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden „betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“. Die Regelungen des „Schengener Übereinkommens“, einem völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des Rahmens der EWG, galten nicht nur für Bürger:innen der Vertragsstaaten, sondern auch für jene in Dänemark, Irland, Italien und dem Vereinigten Königreich, also aller seinerzeitigen

EWG-Mitglieder (zur Bedeutung des Europäischen Parlaments in diesem Prozess: Scianna, 2022).

Die Regierungen der fünf Schengen-Staaten formulierten das Ziel, den Abbau der Personenkontrollen bis zum Januar 1990 voran zu bringen und in der Zwischenzeit Maßnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit zur Kompensation des Wegfalls von Kontrollen an den Binnengrenzen zu verhandeln. Diese mündeten in das „Schengener Durchführungsübereinkommen“ (Schengen II), das im Dezember 1989 unterzeichnet werden sollte. Dazu aber kam es zunächst nicht: Der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 und die Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ schienen neue Unsicherheiten für eine Gemeinschaft ohne Binnengrenzkontrollen mit sich zu bringen, hatte doch angesichts des „Kalten Krieges“ der Osten Europas in den bisherigen Überlegungen zur Entwicklung eines Schengen-Raums gar keine Rolle gespielt. Für die Bundesrepublik stellte sich außerdem die Frage nach einer Zugehörigkeit des Staatsgebiets der DDR zum Schengen-Raum: Sie galt für die Bundesrepublik formell nicht als Ausland, es bestand jedoch die Gefahr, dass die anderen Vertragsstaaten Reisende aus der DDR als Drittstaatsangehörige behandelten.

Mit der absehbaren Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die dann im Herbst 1990 erfolgte, erledigte sich dieser Punkt: Bei der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens im Juni 1990 wurde die deutsch-polnische Grenze als Schengener Außengrenze festgelegt. Das Abkommen trat formell am 1. September 1993 in Kraft, die Grenzkontrollen zwischen den fünf Unterzeichnerstaaten endeten allerdings erst am 26. März 1995, also zehn Jahre nach dem Abschluss des Schengener Übereinkommens.

Für diese langen Verzögerungen verantwortlich erwiesen sich mehrere Aspekte: In den Verhandlungen Anfang der 1990er Jahre kamen zunehmend stärker die von den nationalen Innenministerien formulierten Sicherheitsinteressen zum Tragen. Demgegenüber verloren jene Ministerien an Gewicht, die für Wirtschaft und für Fragen der europäischen Integration zuständig waren (Balch & Geddes, 2011, S. 23; Baumann, 2009;). In Verbindung damit zu sehen sind die Folgen der vor allem in den späten 1980er Jahren einsetzenden intensiven politischen, öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten um die „Globalisierung“ (Bach, 2020, S. 139–140) sowie um die damit in Zusammenhang gebrachte Vorstellung vom Bedeutungsverlust des Nationalstaats und seiner Grenzen: Eine zunehmende Verdichtung weitweiter ökonomischer, politischer, sozialer und kultureller Beziehungen sei zu beobachten, die zu vermehrten, von den Nationalstaaten nicht mehr

kontrollierbaren Rückkopplungen, Interdependenzen und Abhängigkeiten führe. Ein Element dieser von einer Kompetenzerosion des Nationalstaates ausgehenden Diagnose, die sich zunehmend verbreitete, bildete die Vorstellung von einer (gewissermaßen unausweichlichen) Zunahme einer kontinentale Grenzen überschreitenden räumlichen Bewegung von Menschen als Begleiterscheinung von Globalisierungsprozessen. In den europäischen Nationalstaaten resultierte aus der Auseinandersetzung um die so vorgestellte Globalisierung ein Bedeutungsgewinn sicherheitspolitischer Argumente: Die als negativ wahrgenommenen Folgen der Globalisierung könnten nur durch eine vermehrte Überwachung und Kontrolle der Grenzen beeinflusst werden. Eile sei angesichts der hohen Geschwindigkeit des Prozesses der Globalisierung dringend geboten, eine intensivierete Zusammenarbeit mit anderen Staaten und deren Sicherheitsbehörden unabdingbar.

Diese Sichtweise gewann auch deshalb an Gewicht, weil sich im Europa der späten 1980er und frühen 1990er Jahre neben der Vorstellung von der „Globalisierung“ auch die Beschreibungskategorie der „Migration“ etablierte und beide Konzepte diskursiv eng miteinander verbunden wurden. Die Herausbildung eines Migrationsdiskurses unter Beteiligung zahlreicher Akteure aus dem politischen, administrativen, zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Bereich führte dazu, dass sich die Wahrnehmung räumlicher Bewegungen erheblich verschob: Neu strukturiert bzw. neu zusammengedacht wurden Materien, die bis dahin recht unverbundenen gesellschaftlichen Bereichen zugeordnet gewesen waren, wie einerseits Flucht/Asyl und andererseits räumliche Bewegungen zur Sicherung von Arbeit und Erwerb, aber auch Themenkomplexe wie demographischer und ökonomischer Wandel in Europa sowie Bevölkerungsentwicklung, Armut und Entwicklung im Globalen Süden. Diese weitreichende Verschiebung des Diskurses brachte auch eine Neuordnung der auf grenzüberschreitende räumliche Bewegungen bezogenen Handlungsfelder und deren Bearbeitung (in Verwaltung, im sozialen Sicherungssystem, in Hilfsorganisationen, in zivilgesellschaftlichen Initiativen, in internationalen Agenturen usw.) mit sich. Sie führte auch deshalb zu veränderten Sicht- und Handlungsweisen, weil sie aufgrund der Verknüpfung mit dem Diskurs über „das Globale“ und „die Globalisierung“ Vorstellungen über weltweite räumliche Bewegungen integrierte, insbesondere den Blick auf den Globalen Süden ausrichtete und angesichts des vorgestellten hohen Tempos von Veränderungen durch globale Vernetzungen Gestaltungserfordernisse formulierte, die unter anderem in die Entwicklung von Konzepten eines nur in inter- und supranationa-

ler Abstimmung möglichen „Migrationsmanagements“ mündete (zum Fall Schweiz: Espahangizi, 2021).

Die sicherheitspolitisch geprägte Debatte um die Folgen der Globalisierung, die sich durch die Frage nach den Auswirkungen der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ verstärkte, kombinierte sehr eng die Themenfelder Kriminalität und Migration (Huysmans, 2000): Weitreichende Maßnahmen zur Sicherung der Grenzen seien erforderlich, um gegen die als ansteigend wahrgenommene grenzüberschreitende Kriminalität vorzugehen sowie gegen den „Schmuggel“ oder die „Schleusung“ von Menschen und die „illegale“, also strafwürdige Migration. Das lässt auch der Wortlaut des „Schengener Grenzkodex“ von 2006 deutlich werden, mit dem alle bisherigen Vereinbarungen zu den Grenzkontrollen zusammengefasst worden waren: „Grenzkontrollen sollten zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten beitragen“ (Erwägungsgrund 6 Satz 2 VO [EG] Nr. 562/2006, ABl. EU 2006 Nr. L 105, S. 1).³ Zum einen erscheint hier die „Bekämpfung illegaler Zuwanderung“ als wichtigster, weil erster Punkt des Aufgabenkanons der Grenzkontrollen. Zum anderen wird sie argumentativ auf eine Stufe gestellt mit der „Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten“ der EU.

Das Schengener Übereinkommen entfaltete in den 1990er Jahre eine erhebliche Sogwirkung auf andere europäische Staaten: Italien war bereits 1990 beigetreten, Spanien und Portugal folgten 1991, Griechenland 1992. Sie setzten die Regelungen parallel zu den fünf Erstunterzeichnern um. Österreich hatte bereits Mitte der 1980er Jahre Interesse bekundet und schloss sich dem Schengen-Raum im Zuge des EU-Beitritts 1995 an. 1996 traten die fünf Staaten der seit 1957 bestehenden „Nordischen Passunion“ (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden) dem Schengener Übereinkommen bei, obgleich Norwegen und Island nicht nach der EU-Mitgliedschaft strebten. Auch die Schweiz als Nicht-Mitglied der EU führte Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen, das 2004 geschlossen wurde. Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 wurde „Schengen“ Teil

3 Hierzu s. auch bereits den Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen des Vertrags von Maastricht 1992 im Titel VI EUV, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> (16.01.2025).

des EU-Regelungskanons. Großbritannien unterschrieb den Schengener Vertrag nicht. Weil das EU-Mitglied Irland keine Schengen-Grenze zum britischen Nordirland einführen wollte, verzichtete es ebenfalls darauf, Teil des Schengen-Raums zu werden.

In den Debatten um die Gefahren der Süd- und Norderweiterung des Schengen-Raums überwogen Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit aufgrund der Sorge vor einer Beschränkung der Möglichkeiten der Strafverfolgung in einem Raum ohne Grenzkontrollen. Mit der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ und im Prozess der EU-Osterweiterung trat verstärkt die Diskussion um den Umgang mit als unerwünscht verstandener Migration hinzu. Nicht nur die Stabilität von Arbeitsmärkten und Löhnen im Norden, Westen und Süden Europas galt als gefährdet, vielmehr schienen auch vermehrt gesellschaftliche Konflikte zu drohen (Engbersen, et al. 2010; Grabbe, 2000).

4. EU-Asylpolitik

Weil kontrollfreie Binnengrenzen Asylsuchenden zu ermöglichen schienen, sich relativ ungehindert im Schengen-Raum zu bewegen, waren bereits Ende der 1980er Jahren Regelungen über den gemeinsamen Umgang mit Asylanträgen diskutiert worden. Beinahe zeitgleich mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen, das bereits einige Asylbestimmungen enthält, wurde 1990 in Dublin das „Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrages“ (ABl. EG 1997 Nr. C, S. 1) unterzeichnet. Es trat 1997 nach langwierigen Debatten über die Umsetzung in Kraft. Zum einen legt es fest, dass ein Asylverfahren in dem EU-Staat durchgeführt werden muss, in dem die oder der Asylsuchende zuerst eingereist ist. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass Asylsuchende nicht von einzelnen Staaten abgewiesen werden können und folglich ohne Verfahren im Schengen-Raum von Land zu Land reisen (diskutiert unter der Formel „*refugees in orbit*“). Darüber hinaus soll die Regelung im Falle einer Ablehnung eines Asylantrags durch einen Mitgliedstaat verhindern, dass in einem anderen Land ein weiterer Antrag gestellt wird (das sogenannte „Asylshopping“) (hierzu und zum Folgenden: Lavenex, 2001).

Weil für die Aufnahme von Asylsuchenden und die Durchführung von Asylverfahren in erster Linie Staaten an den EU-Außengrenzen zuständig sind, führte das Dublin-System zu erheblichen Ungleichgewichten (in den

1990er Jahren vor allem zulasten der Länder mit einer Grenze zum europäischen Osten, seit Anfang der 2000er Jahre vor allem der Mittelmeeranrainerstaaten Spanien, Italien und Griechenland). Ein Mechanismus zur Weiterverteilung von Schutzsuchenden innerhalb der EU erwies sich aber wegen des Widerstands diverser Staaten, zuletzt insbesondere solche im Osten Europas, als nicht durchsetzbar (siehe dazu den Beitrag von Kreft in diesem Band). Auch die großen Unterschiede zwischen den Asylsystemen der Mitgliedstaaten ließen sich nicht auflösen. Zwar vereinbarten die Mitgliedstaaten ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“. Es vermochte aber nur im Ansatz zur Vereinheitlichung der nationalen Asylregelungen beizutragen. EU-Parlament und Europäische Kommission mahnten seit den 1990er Jahren meist eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an, führten die Vorteile der Einführung gemeinsamer Regeln an und zielten tendenziell auf eine Stärkung der Rechte von Schutzsuchenden. Der Europäische Rat als Organ der Vertretung der Mitgliedsländer nahm demgegenüber in der Regel eine deutlich restriktivere Position ein.

Auch zwischen den Mitgliedstaaten und in den jeweiligen innenpolitischen Debatten lassen sich weitreichende Auseinandersetzungen über die Ausrichtung der Asylpolitik ausmachen. Während einige Staaten Rechte von Schutzsuchenden gewahrt wissen wollen, verweisen andere auf einen Primat der Kontrolle und Begrenzung von Zuwanderung. Seit langem werden Fragen nach der Teilhabe von Schutzsuchenden am Arbeitsmarkt ebenso kontrovers diskutiert wie die Gewährung von Sozialleistungen oder von Bewegungsfreiheit in den Mitgliedstaaten. An den Debatten nehmen in den EU-Ländern wegen der je verschiedenen Asylsysteme zudem Akteure auf unterschiedlichen Ebenen teil: Die Gewährung von Leistungen und Handlungsmöglichkeiten für Schutzsuchende sind in einigen Fällen ausschließlich gesamtstaatliche Aufgaben, in anderen wiederum werden Verantwortlichkeiten föderal geteilt oder sie gehören in den Kompetenzbereich der Kommunen.

Anfang der 2000er Jahre beschloss die EU Mindeststandards für die nationale Asylgesetzgebung und die Asylverfahren – weniger im Interesse von Schutzsuchenden, sondern vor allem um auszuschließen, dass Schutzsuchende angesichts sehr unterschiedlicher Standards weiterwandern, um bessere Bedingungen in anderen Ländern zu finden. Die Mindeststandards blieben allerdings durch nationale Ermessensspielräume beschränkt, weshalb die Unterschiede in den Verfahren und in den Leistungen, die Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen gewährt werden, weiterhin ausgesprochen groß sind. Hinzu kommt, dass nicht in allen Mitgliedstaaten die

Mindeststandards erreicht werden – nicht zuletzt, weil in der Sicht vieler staatlicher Akteure lange Verfahren, geringe Leistungen und wenige Rechte dazu beitragen könnten, die Zahl der Asylanträge niedrig zu halten, seien doch so „Pull-Faktoren“ auszuschließen (Boswell & Geddes, 2010, S. 150–175).

Vor diesem Hintergrund vermochten sich die Schengen- bzw. EU-Staaten im Jahrzehnt vor und nach der Jahrtausendwende vor allem auf Maßnahmen zu einigen, die auf eine Verstärkung von Grenzkontrollen und Grenzschutz sowie einer Verminderung der Zahl der Menschen ausgerichtet waren, die an den Außengrenzen Asyl beantragen konnten. An Bedeutung gewannen hierbei die Übernahme von Grenzkontrollaufgaben durch Drittstaaten und die Förderung bzw. Forderung der Einführung von Pass-, Visa- und Grenzkontrollregimen im Vorfeld der EU-Grenzen. Im Sinne einer „remote control“ (Zolberg, 2006, S. 223) wurden nicht nur außerhalb der EU vermehrt Bewegungen von Menschen überwacht, sondern diese möglichst auch immobilisiert. Instrumente zur Realisierung von Vorverlagerungen von Grenzkontrollen bilden vor allem Regelungen, andere Staaten zu „sicheren Drittstaaten“, „sicheren Herkunfts- und Transitstaaten“ zu erklären und sie damit für Asylverfahren verantwortlich zu machen (Geiger & Pécoud, 2010).

5. Schluss und Ausblick

Seit dem Abschluss des Schengener Übereinkommens ist das Gewicht der Asyl- und Migrationspolitik für die EU erheblich angewachsen. Bis weit in die 1990er Jahre waren gemeinsame Aktivitäten auf diesen Feldern durch Verfahren zur intergouvernementalen Entscheidung gekennzeichnet. Vor allem die Innen- und Justizministerien der EU-Staaten verständigten sich über gemeinsame politische Initiativen und Regularien. Seit Ende der 1990er Jahre aber sind die Verfahren vergemeinschaftet, das heißt Mitgliedstaaten und die supranationalen Organe der EU entscheiden gemeinsam: Gesetzesvorhaben gehen ausschließlich von der Europäischen Kommission aus, sie werden vom Parlament und dem Rat der EU verabschiedet.

Ohne Zweifel bildete „Schengen“ einen wesentlichen Antriebsfaktor für die europäische Integration (dazu u. a. auch Wassenberg & Beck sowie Wille in diesem Band). Die Schengen-Staaten verbanden dabei Regelungen zum Themenfeld Migration zunehmend enger mit Fragen der inneren Sicherheit. Seit Ende der 1980er Jahre wurde Migration angesichts der

Debatten um die Folgen der Globalisierung und der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ sowie des deutlichen Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden in erster Linie als Sicherheitsproblem wahrgenommen. Das erklärt auch, warum es viele Jahre dauerte, bis der im Schengener Vertrag von 1985 vorgesehene Wegfall der Binnengrenzkontrollen in Kraft treten konnte.

Die Herausbildung einer Migrations- und Grenzpolitik im Schengen-Raum und in der EU lässt in der durch eine weitreichende Heterogenität migrationspolitischer Vorstellungen geprägten Staatengemeinschaft vor allem zwei Spannungsfelder sichtbar werden. Sie bewegt sich erstens zwischen den Polen einerseits eines supranationalen Vereinheitlichungsstrebens und andererseits der Wahrung nationaler Autonomie, die sich höchstens zu einer Abstimmung untereinander ohne Abgabe von Souveränitätsrechten bereift findet sowie zweitens zwischen der Durchsetzung als universell gültig verstandener Menschenrechte und den Prämissen innerer Sicherheit. Migrations- und Asylpolitik gelten in den Mitgliedstaaten zumeist als für die Innen- und nationale Identitätspolitik hochgradig sensible Bereiche, in denen die Beschränkung nationaler Souveränität als besonders bedrohlich wirkt. Gemeinsame Interessen zu markieren und gemeinsame Regelungen zu entwickeln, gelang in den vergangenen Jahren deshalb vor allem dort, wo eine Verstärkung von Kontrollen und der Restriktionen des Zugangs nach Europa verfolgt wurde. Demgegenüber blieb die vielfach angemahnte Teilung von Verantwortung bei der Aufnahme von Schutzsuchenden weitgehend aus.

Der Rückblick auf die Verhandlungen zum Schengener Übereinkommen 1985, zum Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 sowie die folgenden nationalen und zwischenstaatlichen Debatten um die Umsetzung der Regelungen lässt eines deutlich werden: Je länger diskutiert und je intensiver neue Weltauffassungen wie insbesondere „Globalisierung“ und „Migration“ Vorstellungen über die Gegenwart und die Zukunft der Staatengemeinschaft prägten, desto größeren Regelungsbedarf sahen die beteiligten Staaten in den grenz- und migrationspolitisch motivierten Ausgleichsmaßnahmen des Durchführungsübereinkommens: Weil „Schengen“ erhebliche Risiken mit sich zu bringen schien, mussten zunächst durch die vermehrte polizeiliche Zusammenarbeit sowie durch eine Intensivierung der Überwachung der Außengrenzen die Kontrollkapazitäten deutlich erhöht werden. Erst danach könne die Öffnung der Binnengrenzen erfolgen. Die beschlossenen Ausgleichsmaßnahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens führten zu erheblich mehr Personal an den Außengrenzen. Der Grenzschutz blieb zwar Aufgabe der Einzelstaaten. Allerdings

werden diese durch die 2004 gegründete Grenzschutzagentur Frontex unterstützt (Bossong, 2019). Hinzu traten eine vermehrte Technisierung und Digitalisierung der Grenzüberwachung (Dijstelbloem et al., 2011, S. 1 und 5).

Jenseits der Aktivitäten an den und jenseits der Außengrenzen vermehrte sich das Kontrollaufkommen im Binnenland. Grenzschutz verlagerte sich von der Grenzlinie zum Grenzraum, der das gesamte Territorium eines Staates bzw. die Schengen-Staaten insgesamt umfasst. Hierzu zählen Maßnahmen wie die „Schleierfahndung“, die Kontrollen jenseits der Grenzen im Binnenland etwa an wichtigen Verkehrswegen ermöglicht. Auch die intensiviertere grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden der Schengen-Staaten ist auf den gesamten Schengen-Raum und nicht auf die Grenzlinie selbst ausgerichtet. Außerdem werden vermehrt private Akteure in das Grenzregime eingebunden: Bereits seit Ende der 1980er Jahre schrieben einzelne Staaten, Beförderungsunternehmen – und hier vor allem Fluggesellschaften – vor, Personaldokumente vor dem Antritt einer Reise in den Schengen-Raum zu prüfen. Im Falle eines Transports von Menschen mit ungültigen Papieren müssen die Unternehmen die Kosten für den Rücktransport übernehmen und Strafzahlungen leisten. Diese Verpflichtung fand Eingang in das Schengener Durchführungsübereinkommen (Laube, 2010; Menz, 2010).

Literaturverzeichnis

- Bach, O. (2020). Ein Ende der Geschichte? Entstehung, Strukturveränderungen und die Temporalität der Globalisierungssemantik seit dem Zweiten Weltkrieg. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 68, 128–154.
- Balch, A. & Geddes, A. (2011). The Development of the EU Migration and Asylum Regime. In H. Dijstelbloem & A. Meijer (Hrsg.), *Migration and the New Technological Borders of Europe* (S. 22–39). Palgrave Macmillan.
- Baumann, M. (2009). Der entgrenzte Staat? Vom deutschen zum europäischen Grenzschutz. In A. Lorenz & W. Reutter (Hrsg.), *Ordnung und Wandel als Herausforderungen für Staat und Gesellschaft* (S. 399–420). Westdeutscher Verlag.
- Berlinghoff, M. (2012). Der europäisierte Anwerbestopp. In J. Oltmer, A. Krienbrink & C. Sanz Diaz (Hrsg.), *Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa* (S. 149–164). Oldenbourg.
- Berlinghoff, M. (2013). *Das Ende der „Gastarbeit“. Europäische Anwerbestopps 1970–1974*. Schöningh.
- Bossong, R. (2019). *The Expansion of Frontex. Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management*. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Boswell, C. & Geddes, A. (2010). *Migration and Mobility in the European Union*. Palgrave Macmillan.

- Collomp, C. (2003). Labour Unions and the Nationalisation of Immigration Restrictions in the United States, 1880–1924. In A. Fahrmeir, O. Faron & P. Weil (Hrsg.), *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period* (S. 237–252). Berghahn.
- Dijstelbloem, H., Meijer, A. & Besters, M. (2011). The Migration Maschine. In H. Dijstelbloem & A. Meijer (Hrsg.), *Migration and the New Technological Borders of Europe* (S. 1–21). Palgrave Macmillan.
- Dowty, A. (1987). *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. Yale University Press.
- Engbersen, G., Okólski, M., Black, R. & Panțîru, C. (2010). Introduction. Working out a Way from East to West. EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe. In R. Black, G. Engbersen, M. Okólski & C. Panțîru (Hrsg.), *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe* (S. 7–22). Amsterdam University Press.
- Espahangizi, K. (2021). „Migration“. Ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz 1987–1995. *Zeitschrift für Migrationsforschung*, 1(2), 5–38.
- Fahrmeir, A. (2001). Governments and Forgers: Passports in Nineteenth-Century Europe. In J. Caplan & J. Torpey (Hrsg.), *Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World* (S. 218–234). Princeton University Press.
- Gehring, T. (1998). Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5, 43–78.
- Geiger, M. & Pécod, A. (Hrsg.) (2010). *The Politics of International Migration Management*. Palgrave Macmillan.
- Goedings, S. (2005). *Labor Migration in an Integrating Europe. National Migration Policies and the Free Movement of Workers 1950–1968*. Sdu Uitgevers.
- Grabbe, H. (2000). The Sharp Edges of Europe. Extending Schengen Eastwards. *International Affairs*, 76, 519–536.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38, 751–777.
- Laube, L. (2010). *Wohin mit der Grenze? Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle in vergleichender Perspektive*. Universität Bremen.
- Lavenex, S. (2001). *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*. Ashgate.
- Layton-Henry, Z. (1992). *The Politics of Immigration: Immigration, Race and Race Relations in Post-War Britain*. Blackwell.
- Lucassen, L. (1998). The Great War and the Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880–1920). In A. Böcker (Hrsg.), *Regulation of Migration* (S. 45–72). Het Spinhuis.
- Mau, S., Gülzau, F., Laube, L. & Zaun, N. (2015). The Global Mobility Divide: How Visa Policies Have Evolved over Time. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41, 1192–1213.

- Menz, G. (2010). The Privatization and Outsourcing of Migration Management. In G. Menz & A. Caviedes (Hrsg.), *Labour Migration in Europe* (S. 183–205). Palgrave Macmillan.
- Oltmer, J. (2005). *Migration und Politik in der Weimarer Republik*. Vandenhoeck & Ruprecht.
- Oltmer, J. (2014). Das europäische Arbeitsmigrationsregime seit dem Zweiten Weltkrieg. In C. Kleinschmidt, J.-O. Hesse, A. Reckendrees & R. Stockes (Hrsg.), *Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte* (S. 127–157). Nomos.
- Oltmer, J. (2020). 1921. Neue US-Quotenregelungen und der Wandel der deutschen Migrationsverhältnisse. In A. Fahrmeir (Hrsg.), *Deutschland. Globalgeschichte einer Nation* (S. 536–540). C.H. Beck.
- Oltmer, J. (2021). *Die Grenzen der EU. Europäische Integration, „Schengen“ und die Kontrolle der Migration*. Springer VS.
- Oltmer, J., Kreienbrink, A., & Sanz Diaz, C. (Hrsg.) (2012). *Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*. Oldenbourg.
- Pudlat, A. (2013). *Schengen. Zur Manifestation von Grenze und Grenzschutz in Europa*. Olms.
- Rass, C. A. (2010). *Institutionalisierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt: Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974*. Schöningh.
- Rogers, N., Scannel, R., & Walsh, J. (2012). *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*. 2. Aufl. Sweet & Maxwell.
- Romero, F. (2015). Migration as an Issue in European Interdependence and Integration. The Case of Italy. In A. S. Milward, F. Lynch, F. Romero, R. Ranieri & V. Sorenson (Hrsg.), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945–1992* (S. 33–58). Routledge.
- Scianna, B. M. (2022). Abgeordnete ohne Grenzen? Das Europäische Parlament und die Entstehung des Schengener Abkommens. *Journal of European Integration History*, 28(2), 247–267.
- Siebold, A. (2013). *ZwischenGrenzen. Die Geschichte des Schengen-Raums aus deutschen, französischen und polnischen Perspektiven*. Schöningh.
- Sparschuh, O. (2019). *Fremd in der Heimat und der Ferne. Italienische Arbeitsmigranten in Turin und München 1953–1973*, Diss. FU Berlin.
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press.
- Zolberg, A. R. (2006). Managing a World on the Move. *Population and Development Review* 32, 222–253.

