

Dominik Brodowski | Julia Dittel | Florian Weber [Hrsg.]

40 Jahre Schengener Übereinkommen

Europa und seine inneren Grenzen



Nomos

Saarbrücker Beiträge zur Europaforschung

herausgegeben vom
Collegium des Clusters für Europaforschung
der Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Band 6

Die Bände 1–3 der Reihe sind bei
Alma Mater (Saarbrücken) erschienen
und über die Nomos eLibrary abrufbar.



Nomos eLibrary

Dominik Brodowski | Julia Dittel | Florian Weber [Hrsg.]

40 Jahre Schengener Übereinkommen

Europa und seine inneren Grenzen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2025

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-3184-9

ISBN (ePDF): 978-3-7489-6068-3

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748960683>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Inhaltsverzeichnis

Grußworte

Grußwort der Ministerpräsidentin des Saarlandes	11
Grußwort des luxemburgischen Ministers für innere Angelegenheiten	15

Zur Einleitung

<i>Florian Weber, Julia Dittel & Dominik Brodowski</i> Ein Europa offener Binnengrenzen zwischen Utopie und Wirklichkeit	21
--	----

Grenzen im Schengenraum – damals und heute

<i>Reiner Marcowitz</i> Der schwierige Weg nach Schengen. Ein Rückblick auf einen europäischen Aushandlungsprozess und seine Folgen bis heute	53
<i>Leonie Staud</i> Die Entwicklung des Schengenraums aus deutsch-französischer Perspektive	69
<i>Heinrich Kreft</i> Ungarn – zwischen Grenzzaun und grenzüberschreitender Kooperation	93

Elżbieta Opilowska & Kamil Bembnista

- Eine reife Nachbarschaft? Die deutsch-polnische Grenze aus der
Perspektive von 18 Jahren Schengen-Erfahrung 107

Jochen Oltmer

- „Schengen“ – eine migrationshistorische Verortung 127

Christian Wille

- Vom Schengen-Spirit zum Border-Spirit. Beobachtungen aus Sicht
der Grenzforschung 149

Schengen und die Fortentwicklung des Rechts

Dominik Brodowski

- Grenzkontrollen und Grenzschließungen trotz ‚Schengen‘?
Rechtliche Grenzen für grenzpolizeiliches *Rebordering* innerhalb der
Europäischen Union 179

Nikolaus Marsch & Alexander Kratz

- Abbau unsichtbarer Schlagbäume durch den Grenzraum-Check. Ein
schlankes Instrument zur Einspeisung lokaler Expertise aus den
Grenzregionen in das Gesetzgebungsverfahren 205

Michael Frey & Rahel Alia Müller

- Offene Grenzen und wie weiter? Experimentier- und
Öffnungsklauseln in deutsch-französischen Grenzregionen 219

Matthias Wörner

- Die Transformation der polizeilichen Zusammenarbeit in
Europa durch das Schengener Informationssystem und seine
Weiterentwicklung 235

Liane Wörner & Luis Jakobi

- Das europäisch-transnationale Doppelverfolgungsverbot als
Fundament des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit
und des Rechts 251

Grenzüberschreitende Kooperation im Lichte von Schengen

Stefanie Thurm & Georg Wenzelburger

Integration „von unten“? Grenzregionen und ihr Beitrag zur differenzierten Integration in Europa 271

Dominik Bertram, Tobias Chilla, Stefan Hippe, Kristina Zumbusch & Daniel Zwicker-Schwarm

Grenzüberschreitende Governance – gewachsene Kooperation und Potenziale der strategischen Orientierung 291

Lukáš Novotný

Die aktuelle grenzüberschreitende Kooperation der Polizei und Rettungsdienste an der deutsch-tschechischen Grenze 317

Joachim Beck & Birte Wassenberg

Das Schengener Übereinkommen: Wirkung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-französischen Grenze am Oberrhein 337

Julia Dittel & Florian Weber

Wo offene Grenzen verbinden: die Region SaarLorLux in Europa aus kommunaler Perspektive 359

Ines Funk

Das Schengener Übereinkommen als Voraussetzung für die grenzüberschreitende Ausbildungsmobilität 375

Ulla Connor

Schengen-Grenzen aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Kooperation. Eine Untersuchung am Beispiel der Großregion 397

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 419

Grußworte

Grußwort der Ministerpräsidentin des Saarlandes

Das Jahr 2025 ist ein besonderes europäisches Erinnerungsjahr – eines, das uns eindringlich vor Augen führt, worum es in Europa geht: um Frieden und Freiheit, um Demokratie und die liberale Ordnung, um soziale und ökonomische Teilhabe, um Verständigung und gegenseitiges Verständnis, ja letztlich um die Fähigkeit, aus der Geschichte verantwortliche Politik für Gegenwart und Zukunft abzuleiten.

Wir gedenken 80 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs der Befreiung Europas vom Nationalsozialismus und von seinem Terror und Morden. Wir feiern 75 Jahre Schuman-Erklärung, jener historische Aufbruch, der wirtschaftliche Zusammenarbeit zum Friedensprojekt machte. Und wir erinnern an die Saarabstimmung vor 70 Jahren, die Franzosen und Deutsche möglich machten, um auch die schwierige Saar-Frage endlich als Hemmnis der Aussöhnung ad acta zu legen. Und nach deren Ausgang die Franzosen es zuließen, dass das Saarland zu Deutschland zurückkehrte. Machen wir uns bewusst: Es waren unverdient gereichte Hände unserer europäischen Nachbarn – insbesondere Frankreichs – nach allem, was an Leid von deutschem Boden ausgegangen war. Ohne diesen Geist der Aussöhnung wäre das heutige Europa nicht möglich gewesen.

In diese Reihe bedeutender europäischer Zäsuren fügt sich auch das Jubiläum des Schengener Übereinkommens vor 40 Jahren. Und ohne Frage steht das Übereinkommen in einer direkten Linie zu den drei anderen Gedenktagen.

Der Zweite Weltkrieg war der schreckliche Höhepunkt einer über Jahrhunderte propagandistisch gesäten sogenannten „Erbfeindschaft“ zwischen Deutschen und Franzosen. Und doch entstand ausgerechnet auf den moralischen und tatsächlichen Trümmerfeldern der Geist der Aussöhnung, der uns bis heute trägt und auch Schengen ermöglichte. Schengen ist die konsequente Weiterentwicklung der Schumanschen Idee, ein einiges Europa konkret und pragmatisch zu gestalten. Und die Lösung der Saar-Frage war womöglich der entscheidende Kitt, um langfristig jenes Vertrauen zu schaffen, das auch für Grenzöffnungen Grundvoraussetzung ist.

Seit seiner vollständigen Umsetzung vor dreißig Jahren steht Schengen inzwischen, wie kaum ein anderes Abkommen, für die alltägliche Erfahrung eines grenzenlosen Europas – für Bewegungsfreiheit, für Vertrauen,

für das Versprechen, dass europäische Integration im Leben der Menschen ankommt. Und fußt damit unmittelbar auf den Ereignissen der drei genannten Jahrestage.

Noch einmal gab es übrigens ein entscheidendes Signal aus dem Saarland auf dem Weg zum Schengener Übereinkommen: „Wir werden die Grenzen zwischen unseren Ländern abschaffen.“ Mit dieser gemeinsamen Bekundung finalisierten der französische Staatspräsident François Mitterand und der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl am 20. Mai 1984 den deutsch-französischen Gipfel in der saarländischen Landeshauptstadt.

Dass der Weg nach Schengen also in Saarbrücken begann – mit dem deutsch-französischen Saarbrücker Abkommen vom Juli 1984 –, das der Absichtserklärung der Staatshäupter folgte, ist ein historischer Akzent, den wir im Saarland mit besonderem Bewusstsein pflegen. Dieses bilaterale Abkommen war nicht nur Ausdruck politischer Weitsicht. Es war auch Ausdruck des festen Willens, angesichts stagnierender europäischer Prozesse nicht abzuwarten, sondern voranzugehen – mutig, konkret und Hand in Hand. Dieses Vorgehen hat somit Vorbildcharakter bis in unsere heutigen Tage.

Gerade deshalb passt es so gut, dass ein Sammelband, der Grenzräume nicht nur geographisch, sondern auch als rechtliche, politische und gesellschaftliche Gestaltungsräume begreift, von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus dem Saarland verantwortet wird. Die Universität des Saarlandes zeigt mit dieser interdisziplinären Publikation einmal mehr, wie stark unser Land europäisch denkt, forscht und wirkt. Und wie stark die Universität bis heute den europäischen Geist ihrer Gründungsakte lebt.

Die Vielfalt der Beiträge in diesem Band ist beeindruckend: Sie reicht von historischen Rückblicken auf den deutsch-polnischen und den deutsch-französischen Schengen-Raum über rechtspolitische Analysen zur Fortentwicklung des Grenzkontrollrechts, grenzüberschreitende Verwaltungspraxis bis hin zu Migrationsdebatten oder der Frage, wie Bildung und Ausbildung über Grenzen hinweg organisiert werden können. Diese Breite ist notwendig – denn Europa findet heute in vielen Dimensionen statt: in multilateralen Gremien und in grenzüberschreitenden Klassenzimmern, in kommunaler Daseinsvorsorge und in geopolitischen Debatten um Grenzsicherung. Der Sammelband fragt zurecht: Wie offen sind unsere Grenzen wirklich – nach innen wie nach außen? Und: Welche Rolle spielen Grenzregionen als Orte der Kooperation, aber auch der Konflikte?

Für das Saarland, das tagtäglich als Grenzraum im besten Sinne funktioniert, sind das keine abstrakten Fragen. Wir erleben, wie sehr das Gelingen

Europas auf regionaler Ebene mitgestaltet wird: durch gemeinsame Infrastruktur, Mobilitätslösungen, Gesundheitsversorgung oder wissenschaftliche Zusammenarbeit. Vor allem aber sind wir mit unseren Partnern in der Großregion – Luxemburg, Ostbelgien, der Wallonie, Rheinland-Pfalz und der französischen Region Grand Est – zu einem gemeinsamen Wirtschafts- und Arbeitsmarkt geworden.

In Zeiten, in denen der Schengen-Raum unter Druck gerät – durch globale Krisen, Populismus, Sicherheitsbedenken – sind wissenschaftlich fundierte Beiträge wie dieser Band unerlässlich. Sie helfen, Fehlentwicklungen zu benennen, Lösungen zu entwickeln und die europäische Idee widerstandsfähig zu machen.

Gerade in den vergangenen Monaten hat sich erneut gezeigt, wie aktuell diese Diskussion ist. Die seit 2024 durchgeführten Grenzkontrollen an den deutschen Außengrenzen, aber auch deutlich weitergehende Forderungen im politischen Raum – sei es zur Bewältigung von Migrationsbewegungen oder zur Bekämpfung von Kriminalität – stellen die Frage nach der Zukunft dieser europäischen Grundidee sehr laut. Als Ministerpräsidentin eines Grenzlandes, das täglich von europäischer Offenheit lebt – und dies nicht nur zu den unmittelbaren Nachbarn, sondern zu politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Partnern im ganzen Schengen-Raum – halte ich solche Maßnahmen nicht für dauerhaft akzeptabel.

Ich habe es in Gesprächen, in Interviews und in Stellungnahmen wiederholt deutlich gemacht: Dauerhafte oder präventive Grenzkontrollen sind keine Lösung – sie schaffen Misstrauen, behindern das Leben der Menschen und gefährden wirtschaftliche Strukturen. Sicherheit entsteht nicht durch Schlagbäume, sondern durch Kooperation und gegenseitiges Vertrauen. Das Saarland steht in enger Abstimmung mit Frankreich und Luxemburg für eine andere, europäische Sicherheitskultur: vernetzt, grenzüberschreitend, bürgernah und wirksam. Ohne falsche Symbolik nach innen wie nach außen.

Regionen wie unser Saarland – mit täglich rund 17.000 Berufspendlerinnen und -pendlern allein aus Frankreich – spüren die Auswirkungen jeder Kontrolle unmittelbar. Sie treffen die Mitte der Gesellschaft: die Handwerkerin, den Altenpfleger, die Studentin auf dem Weg zur Uni und den Industriearbeiter vor und nach seiner Schicht.

Ich danke den Herausgeberinnen und Herausgebern – Dominik Brodowski, Julia Dittel und Florian Weber – sowie allen Mitwirkenden herzlich für ihr Engagement. Ihr Sammelband macht sichtbar, wie tief verwurzelt Europa im Alltag – und im Denken – unserer Grenzregionen ist.

Und er erinnert uns daran, dass die Zukunft Europas nicht nur in Brüssel entschieden wird, sondern auch in Saarbrücken, Metz, Luxemburg – und überall dort, wo Grenzen nicht als Hindernis, sondern als Einladung zum Miteinander verstanden werden.

Anke Rehlinger

Grußwort des luxemburgischen Ministers für innere Angelegenheiten

Schengen must be alive!

Am 14. Juni 1985 ahnte kaum jemand, dass ein kleiner Grenzort an der Luxemburger Mosel 40 Jahre später weltweit bekannt sein würde. An jenem Tag wurde an Bord des Passagierschiffs M.S. Princesse Marie-Astrid am Anleger des Dorfes Schengen jenes Abkommen unterzeichnet, das fortan dessen Namen tragen sollte.

In Schengen, das zusammen mit den Nachbarorten Perl (Deutschland) und Apach (Frankreich) das sogenannte Dreiländereck bildet, wurde 1985 Geschichte geschrieben. Europäische Geschichte! Mit ihrer Unterschrift, die die jeweiligen Staatssekretäre aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden unter das Abkommen setzten, schufen sie das Fundament für die Verwirklichung der Vision eines Europas ohne Grenzen.

Vom Schengen-Abkommen zum Schengen-Raum

Am 26. März 1995, knapp zehn Jahre nach der Unterzeichnung, wurde dieser Traum wahr. An den Grenzen verschwanden die Schlagbäume, stationäre Kontrollen wurden abgebaut, und die Bürger dies- und jenseits der Grenze konnten sich plötzlich frei und ungehindert zwischen den Ländern bewegen: Zum Schengen-Abkommen gesellte sich passenderweise der ... Schengen-Raum.

„Schengen“ – wie der Raum ohne Grenzen nicht nur umgangssprachlich, sondern auch an den Flughäfen bezeichnet wird – steht für eine europäische Erfolgsgeschichte und damit für ein Europa, das eine ganze Generation nicht anders kennt. Die 30-Jährigen von heute kennen die in-nereuropäischen Grenzen bestenfalls aus dem Geographieunterricht, oder weil das Navigationssystem im Auto darauf hinweist.

„Schengen“ ist eine Errungenschaft des europäischen Miteinanders, die den Alltag der Menschen erleichtert, den wirtschaftlichen und kulturellen Austausch fördert und die europäische Integration stärkt. „Schengen“ ist ein

lebendiges Beispiel dafür, wie Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit den Alltag verändern können. „Schengen“ hat unsere Art und Weise zu leben entscheidend geprägt.

In Schengen ist der europäische Gedanke greifbar

Als Minister für innere Angelegenheiten, aber vor allem als Luxemburger und als überzeugter Europäer blicke ich mit Stolz auf die zentrale Rolle, die das kleine Großherzogtum im Herzen Europas bei der Entstehung der Schengen-Verträge gespielt hat. Deren Unterzeichnung war 1985 ein besonders mutiger und visionärer Schritt in Richtung eines vereinten Europas.

Luxemburg ist das Herzstück des Schengen-Raums. Geographisch und symbolisch. In Schengen ist der europäische Gedanke greifbar. Am Mosel-Ufer erinnert das Monument zum „Schengener Abkommen“ an dessen Unterzeichnung: In unmittelbarer Nähe zum Anleger des Schiffes M.S. Princesse Marie-Astrid, auf der „Place de l'Accord de Schengen“ (Platz des Schengener Abkommens), stehen drei Stahlstelen mit jeweils einem Stern.

Wir sind die Großregion! Wir sind keine Grenzregion!

In Luxemburg wird das Schengener Abkommen gelebt! Jeden Tag von etwa 228.000 Grenzpendlern, die nach Luxemburg zum Arbeiten kommen: 53.000 aus Deutschland, 52.000 aus Belgien und 123.000 aus Frankreich. Und von unzähligen Bürgern des Großherzogtums, die beruflich oder in ihrer Freizeit ins benachbarte Ausland fahren.

Am Beispiel des Grenzpendlerverkehrs in und um Luxemburgs lässt sich stellvertretend für andere Regionen ablesen, wie tief die Verflechtungen vieler Länder im Schengen-Raum mittlerweile sind. Die Menschen sind nicht mehr nur Bürger eines Landes, sondern fühlen sich als Teil einer weit größeren Gemeinschaft, die im Alltag erlebbar wird. Für Luxemburg ist diese Gemeinschaft die Großregion, die es zusammen mit seinen Nachbarstaaten bildet.

Grenzkontrollen – Widerspruch zum Schengen-Abkommen

Leider hat die Strahlkraft des Schengen-Abkommens in den letzten Monaten stark abgenommen. Der Grund dafür sind insbesondere die von

Deutschland eingeführten Grenzkontrollen, die seit der Fußball-EM 2024 immer weiter verlängert worden sind.

Die Kontrollen stehen im Widerspruch zum Schengen-Spirit. Für die Pendler sind sie eine Zumutung – wegen der damit verbundenen Verkehrsprobleme. Und für das als Rechtfertigung von Deutschland angeführte Migrationsproblem sind sie nicht die richtige Lösung – weil Schleuser Kontrollen kennen und umgehen.

Keine Grenzen in den Köpfen der Bürger entstehen lassen!

Über die Unannehmlichkeiten für die Pendler hinaus bewirken die Kontrollen, dass in den Köpfen der Menschen wieder Grenzen entstehen. Das darf nicht passieren!

Durch die Kontrollen wird das tägliche Leben der Bürger in der Großregion empfindlich gestört. Dabei ist die Großregion der „natürliche Lebensraum“ dieser Menschen. Ihr Alltag spielt sich in ebendieser Großregion ab, wo das Überqueren der Landesgrenze Teil der täglichen Normalität ist ... ohne Grenzen, ohne Kontrollen. Genau deshalb werden die Grenzkontrollen als Fremdkörper, als willkürlicher Eingriff in den Alltag, als Ärgernis wahrgenommen.

Einhaltung des Schengen-Abkommens als absolute Priorität

Für die luxemburgische Regierung hat die Einhaltung des Schengen-Abkommens absolute Priorität: Luxemburg missbilligt die Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums und befürwortet stattdessen stärkere Kontrollen an den Außengrenzen.

Dafür setze ich mich als Minister für innere Angelegenheiten bei den EU-Räten „Justiz und Inneres“ seit der Ankündigung der ersten Grenzkontrollen konsequent ein. Und aus diesem Grund habe ich für Luxemburg am 14. Februar dieses Jahres bei der EU-Kommission Beschwerde gegen die weitere Verlängerung der deutschen Grenzkontrollen eingelegt.

Bekanntnis zur Wertegemeinschaft der EU

Luxemburg bekennt sich zur Wertegemeinschaft der EU, die auf Solidarität und gemeinsamen Regeln basiert. Luxemburg stemmt sich gegen den

Trend einzelstaatlicher, abgrenzender und isolierender Maßnahmen. Für Luxemburg ist eine einvernehmliche Lösungsfindung unter europäischen Partnerstaaten der einzige richtige Weg. Es ist unsere gemeinsame europäische Verantwortung, die Prinzipien des Schengener Abkommens zu verteidigen und zu stärken.

Dazu gehört auch, dass wir uns den aktuellen europa- und weltpolitischen Herausforderungen sehr wohl stellen, gleichzeitig aber die Vision eines offenen und vereinten Europas nicht nur bewahren, sondern auch in der Praxis – im Alltag der Menschen – weiterhin anwenden und für die nachfolgenden Generationen ausbauen und festigen.

In Zeiten, in denen wieder verstärkt Grenzen hochgezogen werden, drängen sich viele Fragen auf: allen voran jene nach der künftigen Entwicklung eines Europas ohne Grenzen, so wie wir es seit der Unterzeichnung des Schengen-Abkommens vor 40 Jahren kennen und schätzen gelernt haben. Diese Frage ist von zentraler Bedeutung für „Schengen“ und damit für die Zukunft unseres Kontinents.

Die Weichen für die Zukunft Europas müssen jetzt gestellt werden!

Schengen must be alive!

Léon Gloden