

Der lange Weg zum Schengen-Raum: Ein Prozess im Vier-Phasen-Modell

Andreas PUDLAT

„Euroland und Schengen-Europa schaffen polit-ökonomische und psychologische Bedingungen, welche sich von den noch in den siebziger und achtziger Jahren herrschenden Gegebenheiten unterscheiden“, hat Hans-Peter Schwarz 2003 zutreffend festgestellt.¹ Heute wissen wir, dass Schengen – Synonym für die Abschaffung regulärer Binnengrenzkontrollen – die Europäische Union in der Tat, wie beabsichtigt, verändern kann: Durch die gesteigerte Freizügigkeit kommt diese dem näher, was von Beginn der europäischen Integration an intendiert war: einem „Europa der Bürger“.² Seit Dezember 2008 zählt selbst die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied zu den mittlerweile 25 Vollanwenderstaaten, zu denen in absehbarer Zeit mit Liechtenstein, Bulgarien und Rumänien weitere hinzukommen werden. Schengen – eine Erfolgsgeschichte, die aber zugleich auch für ein „Europa von oben“ steht: Bevölkerungen und Experten an der Basis wurden vor vollendete Tatsachen gestellt. Diese fehlende bzw. späte Einbindung kommt einem eklatanten Widerspruch zum „Europa der Bürger“ gleich, der freilich auch sein Gutes hatte: Das Projekt einer Erleichterung des Grenzübertritts, das erstmals in den 1970er Jahren konkret in Angriff genommen wurde, wäre sonst wohl nicht oder nicht so zeitnah verwirklicht worden.

Der institutionalisierte Grenzschutz verfolgt mit seinen Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen, die sich unter anderem als Grenzkontrollen manifestieren können, bestimmte Zwecke. Es geht um Gefahrenabwehr sowie mit der „Überwachung der Ein- und Ausfuhr von Waren“ auch um fiskalische und Umweltschutzaspekte.³ Die wohl wichtigsten und am häufigsten assoziierten Ziele sind aber ohne Frage in den Bereichen Migrationskontrolle und Kriminalitätsbekämpfung zu finden. Neben den genannten Wirkrichtungen können Grenzkontrollen auch als Ausdruck staatlicher Souveränität und damit gleichsam als Visitenkarte verstanden werden. Der Staat demonstriert seinen Machtanspruch bzw. seine Hoheitsgewalt und signalisiert gleichzeitig, dass er in ihm obliegenden zentralen Bereichen – z.B. im Feld der inneren Sicherheit – tätig ist und seinen Aufgaben gerecht wird.

1. H.-P. SCHWARZ, *Neueste Zeitgeschichte*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 1(2003), S.5-28, hier S.8.
2. Hierzu vorzüglich J. NIELSEN-SIKORA, *Europa der Bürger? Anspruch und Wirklichkeit der europäischen Einigung – eine Spurensuche*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2009, der zu Recht davon ausgeht, dass ein „Europa der Bürger“ als Projekt auf die Anfänge der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgeht. Im Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist ihm das „Europa der Bürger“ ein mittlerweile rechtlich fixiertes Ziel, welches möglich und sinnvoll, gleichwohl aber eben „ein nicht abgeschlossenes, doch in seiner Bedeutung kaum zu überschätzendes Projekt“ (S.34) ist.
3. R. BRANDEL, *Grenzkontrollen*, in: H.J. LANGE (Hrsg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, S.113-116, hier S.113.

Und genau hier änderten „Euroland“ und „Schengen-Europa“ die Situation nachhaltig. Mit dem Abbau der regulären stationären Grenzkontrollen wurde die Manifestation der Grenze als Trennlinie und Ausdruck von Souveränität, juristischen, fiskalischen und Machtansprüchen wie auch Identitätsstiftung qua In- und Exklusion deutlich geschwächt – die europäische Integration ist voran geschritten. Gleichwohl ist die Geschichte des Schengen-Prozesses trotz vielversprechender Perspektiven von Seiten der Geschichtswissenschaft nicht geschrieben, obschon es erste hervorragende Studien gibt, auf die sich dieser Beitrag stützt, auch wenn sie in Teilen zu kurz greifen, weil sie im Wesentlichen erst in den 1970er Jahren ansetzen.⁴ Es soll daher, neben einer Perspektivenerweiterung um die Zeit der Anfänge der europäischen Integration, versucht werden, den Schengen-Prozess in einem Vier-Phasen-Modell darzustellen und in die Phase der Vorspiele, die Initialzündungsphase, die Durchbruchphase sowie die Integrationsphase zu unterscheiden, bevor die Zusammenfassung den Beitrag abrundet.⁵

Der lange Weg zum Schengen-Raum: Vorspiele

Die europäische Integrationspolitik bedurfte und bedarf als Politik „von oben“ der Begleitung durch eine intensive Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit, oder mit anderen Worten Propaganda. Diese, verstanden als „das Ensemble der Strategien zur politischen Sinnstiftung, Meinungs- und Wahrnehmungslenkung“, ist *per se* – entgegen der mittlerweile verbreiteten negativen Konnotation – kein auf nicht demokratisch verfasste Staaten beschränktes Phänomen und nimmt gerade in Krisenzeiten mit entsprechend hohem Legitimationsbedarf einen besonderen Stellenwert für die politische Führung ein.⁶ Der Legitimation ist dabei häufig ein Identifikationsangebot immanent, das unter anderem über Negativbilder vermittelt wird.

Insofern stellen die so genannten Europafilme, die in den ausgehenden 1940er und den 1950er Jahren produziert wurden, um den anvisierten Prozess einer europäischen – bzw. treffender einer westeuropäischen – Integration durch eine flankierende

-
4. H.C. TASCHNER, *Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten*, Nomos, Baden-Baden, 1997; H.C. TASCHNER, *Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG*, Saarbrücken, 1990; M. BAUMANN, *Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik*, Nomos, Baden-Baden, 2006; M. BAUMANN, *Der Einfluss des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums des Innern auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik*, in: U. HUNGER, C.M. AYBEK, A. ETTE, I. MICHALOWSKI (Hrsg.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, S.17-33.
 5. Der vorliegende Beitrag basiert auf (teilweise leicht modifizierten) Kapiteln aus der im Erscheinen begriffenen Monographie des Autors: A. PUDLAT, *Schengen. Zur Manifestation von Grenze und Grenzschutz in Europa*, Olms Verlag, Hildesheim/Zürich/New York, 2012.
 6. T. BUSSEMER, *Propaganda. Konzepte und Theorien*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S.14.

Öffentlichkeitsarbeit zu stärken und der Bevölkerung nahe zu bringen,⁷ eine vielversprechende Quelle dar. Denn auch mit Blick auf die Wahrnehmung und Sinnstiftung von Grenzen und deren Darstellung durch die Integrationspolitik kann man den Filmen Spannendes entnehmen:

„Die Grenzziehung bzw. Abschließung der Nationalstaaten im Laufe der Jahrhunderte gilt als der Sündenfall der europäischen Geschichte. Sie hat aus dem einst blühenden Europa einen von Kriegsverheerungen und Zerstörungen gezeichneten Kontinent gemacht. Und der Krieg ist, so lautet die Kernaussage dieser Filme, lediglich die Konsequenz aus der Aufteilung Europas in Nationalstaaten“.⁸

Die dergestalt, und bei Ausblendung ihrer positiven Aspekte, negativ gedeuteten Grenzen boten so eine interdependente Angriffsfläche für die Propaganda einerseits, aber eben auch für die real- und wirtschaftspolitisch ausgerichtete Integrationspolitik andererseits. Ihre Überwindung bzw. die Abmilderung ihrer Manifestation, wie sie im Zuge des Schengen-Prozesses der 1980er und 1990er Jahre vollzogen wurde, geht damit als europapolitisches Integrationsziel bereits auf die Anfänge der europäischen Integration zurück. Die Idee eines neuen, friedfertigen und modernen, die Grenzen überwindenden Europas wurde gleichsam *ex negativo* entworfen:

„Ein in den Filmen immer wiederkehrendes Bild, das sozusagen als Symbol für das alte, enge, zu überwindende Europa steht, ist der Schlagbaum, der nach jedem Durchgang bedrohlich niederfällt. Auch die Zöllner verkörpern negative Symbolfiguren. Dadurch, dass die Kamera die Zöllner meistens aus der Froschperspektive, d.h. von unten nach oben, aufnimmt, erscheinen sie als übermächtige und bedrohliche Personen. Besonders eindringlich geschieht die negative Skizzierung der Zöllner in dem Spielfilm *Das Bankett der Schmuggler*, in dem die Zollbeamten durchweg als einfältige, rückständige und böse Figuren gezeichnet werden, die keine Zukunft mehr in Europa haben“.⁹

Dennoch sollte die Realisierung dieser Idee Jahrzehnte in Anspruch nehmen – gleichsam zu einem langen Weg werden –, obwohl bereits seit den 1950er Jahren völkerrechtlich basierte bilaterale Abkommen existierten, in denen etwa die Bundesrepublik und ihre Anrainerstaaten zur Erleichterung der Grenzabfertigung ihre Souveränität kontrolliert und in engen Grenzen aufgaben. So war ein Tätigwerden von Beamten einer Vertragspartei auf dem Gebiet des Nachbarstaates in einer „Zone“ möglich und erfolgte auch. Allerdings dienten diese Maßnahmen der Durchführung jener Kontrollmaßnahmen, die erst im Zuge der Schengener Übereinkommen abgeschafft bzw. verlagert wurden. Darüber hinaus existierten seit dem 19. Jahrhundert Kooperationen zur Kriminalitätsbekämpfung, die den Strafverfolgungsbehörden eine grenzüberschreitende Arbeit erlaubten und, wie etwa Interpol, durchaus auch institutionellen

7. G. CLEMENS, *Europa – nur ein gemeinsamer Markt? Die Öffentlichkeitsarbeit für den europäischen Integrationsprozess am Beispiel der Europafilme zwischen Marshallplan und Römischen Verträgen 1947–1957*, in: M. GEHLER unter Mitarbeit von A. PUDLAT (Hrsg.), *Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007*, Böhlau, Wien/Köln/Weimar, 2008, S.45-61, hier S.45 f.

8. G. CLEMENS, op.cit., S.55, weist auch darauf hin, dass mit über 70% der analysierten Filme ein Großteil den Krieg und seine Folgen thematisiert.

9. Ibid.

Charakter hatten. Zudem waren Passunionen kein Novum, wie der Blick auf die *Common Travel Area* bzw. die Benelux-Passunion zeigt. Von integrationspolitischer Relevanz wurde ein vergleichbares Projekt auf EWG/EG-Ebene aber erst in den 1970er Jahren.

Am 9. und 10. Dezember 1974 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der neun Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Paris. Von dieser Zusammenkunft ging das klare Signal aus, die Zusammenarbeit in Europa und damit die europäische Integration nicht länger nur mit jenen ökonomischen Wurzeln weiter gedeihen zu lassen, mit der sie in den 1950er Jahren durch die Römischen Verträge begann. „Ziel war ein ‚Europa für die Bürger‘, das über Industrie und Handel, über Landwirtschaft und Verkehr hinausging“.¹⁰ Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde zur Europäischen Gemeinschaft (EG). Damit diese Namensänderung nicht nur bloßer Ausdruck einer Willensbekundung blieb, wurde unter anderem der Einsatz einer Arbeitsgruppe beschlossen,

„die die Möglichkeiten zur Schaffung einer Paßunion und – im Vorgriff – die Einführung eines einheitlichen Passes untersuchen soll. Ein entsprechender Entwurf sollte den Regierungen der Mitgliedstaaten möglichst vor dem 31. Dezember 1976 vorgelegt werden“.¹¹

Doch schon ein halbes Jahr nach der Pariser Konferenz legte die Kommission am 3. Juli 1975 einen Bericht vor, der dem Rat die mit einer Passunion verbundenen Schwierigkeiten aufzeigte. Denn eine Abschaffung der Grenzkontrollen für die Bürger der Mitgliedstaaten ließ sich nicht ohne weiteres bewerkstelligen, war (und ist) doch deren Unterscheidung von Drittstaatsangehörigen nach deren bloßem Aussehen nicht möglich. Die dergestalt aufgeworfene Frage nach den Profiteuren einer Passunion ist noch immer aktuell und als „Zentralfrage des freien Personenverkehrs in der Europäischen Union bis heute ungelöst, da [...] Großbritannien, unterstützt von Irland, [...] die Freizügigkeit auf Gemeinschaftsangehörige, jetzt Unionsbürger, beschränken will“.¹² In der Praxis ist dies aber ohne jene Kontrolle, die eigentlich abgeschafft werden soll, unmöglich.

Als wichtige Voraussetzung für die Schaffung der Passunion wurden von Seiten der Kommission überdies die Harmonisierung des Ausländerrechts und ein Einheitspass genannt. Darüber hinaus sah sie zur Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlage für die Passunion zwei Möglichkeiten: die Änderung des EWG-Vertrages bzw. einen neuen Vertrag auf Basis des Völkerrechts. Denn aus dem EWG-Vertrag in seiner damaligen Form ergab sich keine Möglichkeit, die Passunion rechtlich zu verankern: Zwar stelle eine solche Union „eine natürliche Folge der Grundsätze des freien Verkehrs als einer der Grundlagen der Gemeinschaft dar“, doch sei sie „nicht unbedingt zur Erreichung der unmittelbaren Ziele des EWG-Vertrages erforderlich und kann sich folglich [auch] nicht auf Artikel 235 EWG-Vertrag stützen“. Auf diesen Bericht hin wurde die Kommission vom Rat beauftragt, sich mit der Entwicklung des

10. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.15.

11. Communiqué der Konferenz der Regierungschefs vom 9. und 10. Dezember 1974 in Paris, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, 12(1974), S.8 f.

12. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.15.

einheitlichen Europäischen Passes als wichtiger Voraussetzung zu befassen. Im Rahmen seiner Tagung vom 16. und 17. Juli 1975 in Brüssel

„beauftragte der Europäische Rat [zudem] den Ministerrat (Außenminister), die Arbeiten im Zusammenhang mit der Schaffung einer Paßunion voranzubringen und möglichst vor Jahresende einen Bericht darüber zu erarbeiten. Unter Bezugnahme auf Punkt 11 des Pariser Kommuniqués vom 9./10. Dezember 1974 beauftragte er den Rat (Außenminister), die Frage der Zuerkennung besonderer Rechte für die Angehörigen der neun Mitgliedstaaten als Mitglieder der Gemeinschaft eingehend zu prüfen“.¹³

Die Fortschritte indes ließen auf sich warten. Von Seiten der Kommission wurden zwar auch in der Tat erste entsprechende Schritte hinsichtlich eines einheitlichen Passes unternommen, doch dann ruhten die Arbeiten der Kommission bis 1981, also ausgerechnet bis in eine Zeit, in der alle EG-Staaten das Ziel von Asylsuchenden waren. Erst am 23. Juni 1981 wurde der Europapass beschlossen.¹⁴ Der entsprechenden EntschlieÙung waren im Anhang ein Muster des Einheitspasses und auch dessen Anwendungsbereich beigegefügt. Der Pass soll demnach einen bordeaux-violettfarbenen Einband und blaue Seiten haben und über Merkmale zur Fälschungssicherheit verfügen.¹⁵

Knapp ein Jahr später, am 9. Juli 1982 wurde dem Rat von der Kommission der „Entwurf einer EntschlieÙung des Rates vom 2. Juli 1982 über die Erleichterungen der Bedingungen, unter denen die Kontrolle der Bürger der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen der Gemeinschaft erfolgt“, vorgelegt.¹⁶ Dabei handelte es sich allerdings nicht um ein rechtlich bindendes Instrument; vielmehr sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Bürger der Mitgliedstaaten – und nur diese – bevorzugt zu behandeln.

„Dies war, da es sich nicht um die Errichtung einer Paßunion handelte, systemgerecht und entsprach der Idee der Schaffung besonderer Rechte für europäische Bürger. Dieses System bedingte die Kontrolle der Reisenden an getrennten Abfertigungsschaltern. [...] Der Nachweis für die Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat sollte durch das Vorzeigen des geschlossenen Europapasses geführt werden“.¹⁷

Die EntschlieÙung fuÙte auf „dem Bewußtsein, daß die auf dem einheitlichen Paß beruhende Paßunion schrittweise verwirklicht werden muß und dadurch allen Bür-

13. Paßunion – Sonderrechte, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, 7/8(1975), S.127-128.

14. EntschlieÙung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 23. Juni 1981, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 19.09.1981, S.1-7.

15. Ergänzende EntschlieÙung zu der EntschlieÙung vom 23. Juni 1981 über die Einführung eines nach einheitlichem Muster gestalteten Passes der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 30. Juni 1982, Anhang, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 16.07.1982, S.2.

16. Entwurf einer EntschlieÙung des Rates vom 2. Juli 1982 über die Erleichterungen der Bedingungen, unter denen die Kontrolle der Bürger der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen der Gemeinschaft erfolgt (Von der Kommission dem Rat vorgelegt am 9. Juli 1982, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 31.07.1982, S.6-7.

17. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.17.

gern der Mitgliedstaaten das Gefühl der Zugehörigkeit zu dieser Gemeinschaft gegeben wird“, und „der Überzeugung, daß die Gemeinschaft für den Bürger mehr Bedeutung gewinnen muß, damit er im Alltagsleben tatsächlich ihre positiven Wirkungen spürt“. Daher sah der Entwurf vor, dass die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1984 „sowohl die Strenge als auch die Dauer der Kontrollen der Bürger der Mitgliedstaaten [...] verringern“ sollten, „und zwar bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der an den Außengrenzen der Gemeinschaft geltenden Kontrollen“. Lediglich stichprobenartig bzw. bei Verdachtsmomenten sollten die Kontrollen intensiver vorgenommen werden, gleich um welchen Verkehrsweg es sich handelt. Diese Möglichkeit der Erleichterung sollte uneingeschränkt gelten, und in Erfahrungsberichten im Zweijahresrhythmus reflektiert werden, um eine Entscheidung über die endgültige Aufhebung der Kontrollen treffen zu können. Die Reisenden sollten den Nachweis, dass sie zur Gruppe der Berechtigten gehören, grundsätzlich „durch Vorlage des einheitlichen Passes, dessen äußere Aufmachung sofort auf die Zugehörigkeit schließen läßt, oder durch Vorlage eines Personalausweises“ erbringen.¹⁸

Am 9. Juni 1983 befürwortete das Europäische Parlament diesen Vorstoß. In den Beratungen im Rat jedoch offenbarten sich massive Bedenken: Allein Belgien, die Niederlande und Luxemburg sahen keine Gefahren für die nationale Sicherheit, was möglicherweise mit den langjährigen positiven Erfahrungen mit der eigenen Passunion zusammenhing. Entsprechend schwierig und langwierig gestalteten sich die Verhandlungen, die erst am 7. Juni 1984 zu einem Ergebnis in Form einer Entschließung führten, die Wartezeiten und Kontrolldauer, insbesondere durch getrennte Kontrollstellen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten und Stichprobenkontrollen, zu minimieren.¹⁹

Doch auch die war nicht unumstritten, denn wie bereits ausgeführt bot der EWG-Vertrag keine Handhabe. Die Erleichterung bzw. Abschaffung von Grenzkontrollen war zwar nahe liegend und eine gleichsam „natürliche Folge“ des freien Personenverkehrs, nicht aber Bedingung für diesen. Insofern bestritten auch einige Mitgliedstaaten die Zuständigkeit der EG für entsprechende Entschließungen und ein Kompromiss war nötig: Sowohl der Rat als auch die Mitgliedstaaten wurden als Träger der Entschließung genannt, die inhaltlich nicht mehr in allen Punkten dem Kommissionsvorschlag entsprach:

„Nach Belieben eines jeden Mitgliedstaates sollte ohne Spezifizierung nach Art der Grenze versucht werden, an besonderen Kontrollstellen für EG-Angehörige ‚die Wartezeit‘ (vor der Kontrolle), und die Dauer der Kontrolle auf ein Mindestmaß zu reduzieren, wobei Stichproben vorgenommen werden könnten, ‚sofern dem keine Gründe der öffentlichen Sicherheit entgegenstehen‘.“²⁰

18. Entwurf einer Entschließung des Rates vom 2. Juli 1982 über die Erleichterungen der Bedingungen, unter denen die Kontrolle der Bürger der Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen der Gemeinschaft erfolgt (Von der Kommission dem Rat vorgelegt am 9. Juli 1982, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 31.07.1982, S.6.).
19. Rat, Entschließung 84/C 159/01, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 19.06.1984, S. 1-2.
20. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.17.

Initialzündung: Das Saarbrücker Abkommen vom 13. Juli 1984

Motive und Signalwirkung

Mit bilateralen Verhandlungen im französischen Rambouillet am 28. und 29. Mai 1984 preschten indes Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland vor und forcierten den bislang langwierigen Prozess,²¹ gleichsam mit einer Initialzündung, entscheidend: Die Regierungschefs François Mitterrand und Helmut Kohl vereinbarten den sukzessiven Abbau der Grenzkontrollen zwischen ihren beiden Staaten, und zwar in Übereinstimmung mit dem, was die Kommission ursprünglich vorgeschlagen hatte. Folgt man Hans Claudius Taschner stehen als *agens movens* hinter diesen Vorbereitungen des Saarbrücker Abkommens die zweiten Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Juli 1984 und die damit verbundenen Wahlkämpfe.

Ihre wissenschaftliche Untermauerung wie auch eine Perspektivenerweiterung erfährt diese These durch die Politologin Mechthild Baumann. Sie verweist ebenfalls auf die Wahlen, betont aber auch, dass die europäische Einigung neben der deutschen Einheit und der Sicherung des Friedens zu den Leitlinien der Kohl'schen Politik Mitte der 1980er Jahre zählte:

„Die 1980er Jahre waren durch die Blockkonfrontation und eine EU-Verdrossenheit in der Bevölkerung bestimmt, die vielfach auch als Eurosklerose bezeichnet wurde. In dieser deprimierten Stimmung wollte Kohl ein Zeichen für Europa setzen.“²²

Aber auch handfeste wirtschaftliche Interessen standen, so hat Baumann in ihrer vorzüglichen Studie mit Recht herausgestellt, hinter dieser Europapolitik: Grenzkontrollen sind ein Kostenfaktor – für den Staat ebenso wie für Unternehmen. Der Staat als Träger des Gewaltmonopols muss die Grenzkontrollen finanzieren, die Personal und dessen Ausstattung mit Führungs- und Einsatzmitteln (inklusive Einsatzfahrzeugen), die Instandhaltung und Erneuerung derselben sowie auch den Bau und die Unterhaltung von Grenzübergangsstellen erforderlich machen. In diesem Zusammenhang schlagen auch Folgekosten zu Buche, die aus dem Einsatz von Zoll und Grenzpolizei resultieren – etwa wenn polizeirechtlich Dritte in Anspruch genommen und entschädigt werden müssen oder aufgedeckte Straftaten in Ermittlungs- und Gerichtsverfahren münden. Selbst im Falle eines Schuldspruches, der im Strafrecht in der Regel damit einhergeht, dass der Verurteilte, die Kosten des Verfahrens zu tragen hat, dürfte die Staatskasse, und damit der Steuerzahler, einen nicht unerheblichen Teil

-
21. G. KUNNERT, *Touristen aus EU-Drittstaaten als potenzielle Terroristen? Ein kritischer Blick auf Ursprünge, Entwicklung und aktuelle Tendenzen der EU-Außengrenzpolitik*, in: M. GEHLER, A. PUDLAT (Hrsg.), *Grenzen in Europa*, Hildesheim, 2009, S.211-268, hier S.218, spricht mit Recht davon, dass „die europäischen Bemühungen als Reflex auf die bilaterale deutsch-französische Initiative vom Mai 1984“ eine „[n]eue Dynamik“ erhielten.
22. M. BAUMANN, *Der Einfluss des Bundeskanzleramts ...*, op.cit., S.19.

der Verfahrens- und Folgekosten tragen.²³ Der Italiener Paolo Cecchini, der mit seinem Bericht „The Cost of Non-Europe“ für Aufmerksamkeit sorgen sollte, hat jedenfalls nach Angaben aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Großbritannien die staatlichen Ausgaben für Grenzkontrollen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft 1986 mit 500 bis 1.000 Mio. Ecu errechnet.

Auch der Verkehr von Waren, der mit dem Projekt des Binnenmarktes über Staatsgrenzen hinweg schon zoll- und handelsrechtlich erleichtert worden war, wurde durch Grenzkontrollen erheblich verteuert, die damit ein beträchtlicher Kostenfaktor für die exportorientierten Unternehmen waren: interner Verwaltungsaufwand (7,5 Mrd. Ecu), Wartezeiten (415-830 Mio. Ecu), entgangene Umsätze (4,5-15 Mrd. Ecu) – all das erhöhte die Transportpreise, so dass es auch nicht verwundert, dass die „Verwaltungs- und Grenzformalitäten zusammen mit einzelstaatlichen Normen und Vorschriften als gravierendste[r] Hemmschuh“²⁴ bzw. als „größte Behinderung“ und „Dorn im Auge“ gesehen wurden,²⁵ als die EG-Kommission eine entsprechende Umfrage unter 11.000 Unternehmen aus unterschiedlichen Industriezweigen durchführte. Dabei fällt auf, dass gerade in der französischen und deutschen Wirtschaft der Aspekt der Grenzformalitäten – möglicherweise in Folge des Abkommens von Saarbrücken – erst auf Rang vier eingeordnet wurde.

Cecchini deutete dabei die Grenzen hauptsächlich wegen der Kontrollen als Barrieren, die infolge von unterschiedlichen Gesetzgebungen und Steuern vollzogen werden: Kontrollen wegen unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze und sonstiger Abgaben, wegen Währungsausgleichsbeträgen zwecks Preisanpassungen im grenzüberschreitenden Agrarhandel, im Veterinärwesen, nach den Straßenverkehrsvorschriften, zur Erfassung von statistischen Angaben sowie wegen Lieferquoten und Handelsbeschränkungen im Handelsverkehr mit Nichtmitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Die Deutung ist damit eine rein wirtschaftliche bzw. ordnungspolitische, die angesichts des Schwerpunkts des Cecchini-Berichtes nicht verwundert.²⁶

Trotzdem fällt auf, dass die Funktion der Grenze als Barriere zum Schutz vor dem Zugriff fremder Hoheitsgewalten, vor unerwünschter Migration oder Kriminalität keine Erwähnung findet. Dieser primär zollrechtliche – bzw. am Rande verkehrspolizeiliche – Zugriff, der Grenzkontrollen als Kostenfaktor und Wirtschaftshemmnis entlarvt, vernachlässigt damit unter Umständen jene Kosten, die einer nationalen Wirtschaft aus nicht erkannter bzw. nicht verhinderter Kriminalität sowie ungesteuerter Migration erwachsen. Da grenzüberschreitend aktive Unternehmen der Mitgliedstaaten im Fokus der Betrachtung stehen, ist diese Darstellung der Grenze zwar berechtigt. Das entscheidende Argument für einen Abbau der Kontrollen lieferte er dennoch nicht.

23. Zu den Kosten des Strafverfahrens vgl. §§ 464 ff., StPO. Auch wenn etwa die Kosten der Vollstreckung einer Rechtsfolge hier inbegriffen sind, kostet u.a. jeder Haftplatz den Steuerzahler. Auch die tatsächlichen Aufwendungen, die z.B. noch durch die Führung von Statistiken oder von Registern, Fahndungshilfsmitteln und sonstigen Datenbanken anfallen, wären zu berücksichtigen.

24. P. CECCHINI, *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts*, Nomos, Baden-Baden, 1988, S.23 u. 28.

25. M. BAUMANN, *Der Einfluss des Bundeskanzleramts* ..., op.cit., S.20.

26. P. CECCHINI, op.cit., S.29.

Grenzkontrollen als Wirtschaftshemmnis – hier hat die Propagandamaschinerie in Gestalt der Europafilme nicht gelogen, die eben auch aus wirtschaftlicher Perspektive die Grenzkontrollen und -formalitäten negativ darstellte. Zwar ist eine funktionierende Wirtschaft immer auch Ausdruck einer erfolgreichen Politik. Die Erleichterung bzw. Abschaffung der Grenzkontrollen war damit wirtschaftspolitisch aber allenfalls ebenso erstrebenswert wie aus Helmut Kohls politischer Proeuropa-Leitlinie *per se*. Gepaart mit der damit verbundenen Verheißung auf Wählerstimmen kam es in Rambouillet zu jener folgenschweren deutsch-französischen Absprache, die einer Initialzündung gleichkam.

An europaweiter Signalwirkung jedenfalls mangelte es nicht, denn der Vereinbarung bzw. dem kurz darauf in Saarbrücken-Forbach an der Grenzübergangsstelle Goldene Bremm/Autobahn geschlossenen „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze“ vom 13. Juli 1984²⁷ waren einerseits Formulierungen immanent, die Rückschlüsse darauf zulassen, dass sich die Staaten in einer Vorbildrolle sahen, andererseits entfaltete das Vorhaben realpolitisch und administrativ Wirkmacht: Als sich der Europäische Rat am 25. und 26. Juni 1984 in Fontainebleau zu Verhandlungen traf und einmal mehr versuchte, ein „Europa der Bürger“ voranzutreiben – unter anderem indem er einen später nach seinem italienischen Vorsitzenden Pietro Adonnino benannten Ausschuss einsetzte – forcierte die in Rambouillet getroffene Absprache zwischen dem französischen Staatspräsidenten und dem deutschen Bundeskanzler entsprechende Bestrebungen für den gesamten Binnenraum der EG-Staaten. Die Staats- und Regierungschefs jedenfalls ersuchten

„den Rat und die Mitgliedstaaten, sehr rasch die Maßnahmen zu prüfen, durch die innerhalb kurzer Zeit, auf jeden Fall aber vor Ende des 1. Halbjahres 1985, erreicht werden kann, daß alle Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr entfallen“.²⁸

Zwar zeigte sich der Rat wie auch die Mehrzahl der Mitgliedstaaten unbeeindruckt, doch belegt allein das Ersuchen der Staats- und Regierungschefs selbst einen deutlichen Fortschritt zu den im Vergleich bis dato mit Blick auf die innere Sicherheit sehr ablehnenden Positionen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften.

-
27. Bekanntmachung des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze durch den Bundesminister für Verkehr vom 30. Juli 1984, in: *Bundesgesetzblatt*, 28.08.1984, S.767. Die Bekanntmachung nennt als Datum der Unterzeichnung fälschlicherweise den 18. Juli 1984.
28. Beilage 7/85 zum BulleEG „Das Europa der Bürger“, S.5.

Bestimmungen

Weit wichtiger aber als diese der Absprache von Rambouillet nachfolgende Bewegung im Europäischen Rat dürfte das Saarbrücker Abkommen selbst gewesen sein, das nach seiner Unterzeichnung noch am selben Tag in Kraft trat, wenn auch nur für die Grenzübergänge an Straßen. Es sah im Wesentlichen drei Phasen vor, die sich auch in den Abschnitten des Vertragstextes widerspiegeln. Zunächst waren Sofortmaßnahmen festgeschrieben: einfache Sichtkontrolle bei Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses anstelle eingehender Kontrollen; ggf. stichprobenartig eingehende Kontrollen außerhalb der Fahrspur; grüne Scheibe („Europa-E“) als Erkennungszeichen an der Windschutzscheibe von Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und als grenzpolizeiliche sowie zoll- und devisa-rechtliche Erklärung; entschiedene Bekämpfung der allgemeinen und der Betäubungsmittelkriminalität sowie der illegalen Einreise; Einrichtung gemeinsamer Kontrollstellen.²⁹

Diesen „unverzüglich anwendbare[n] Maßnahmen“ schlossen sich solche des sogenannten „zweite[n] Schritt[es]“ an, die bis zu den im Oktober 1984 stattfindenden nächsten Gipfelkonsultationen zwischen der Bundesrepublik und Frankreich vorbereitet werden sollten: Prüfung der Verlagerung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen der Vertragsstaaten sowie – von den Zollkontrollen im Güterverkehr abgesehen – des völligen Abbaus derselben; Vorbereitung der Angleichung der Sichtvermerkserteilung gegenüber Angehörigen von Drittstaaten; verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Polizeien und Zollbehörden beider Staaten, vor allem bezogen auf illegale Einreise und fiskalische Aspekte wie Zollhinterziehung und illegale Kapitalbewegungen; Erleichterung der Zollkontrollen und -formalitäten im Güterverkehr durch ein einheitliches Dokument; gemeinsame EG-weite steuerpolitische Initiativen in Bezug auf Reisefreigrenzen, die Umsatzsteuer für touristische Beförderungsleistungen, die Dieselbesteuerung und Besitzbeschränkungen.³⁰

Gleichsam in einem dritten Schritt waren schließlich „[b]is zum 31. Dezember 1986 zu ergreifende Maßnahmen“ festgeschrieben: Vor allem eine Harmonisierung der Mehrwert- und Verbrauchssteuersätze bzw. innerhalb der EG ein entsprechendes Streben danach und eine Harmonisierung der Vorschriften im Ausländer-, Betäubungsmittel- und Waffenrecht waren vorgesehen – Begleitmaßnahmen, die „zum ersten Mal [...] mit der Aufhebung der Personenkontrollen in Verbindung gebracht“ werden. Zutreffend betont Taschner die Besonderheit, dass alle Staatsbürger von EG-Mitgliedstaaten vom Saarbrücker Übereinkommen profitierten, und stellt dabei einmal mehr Bezüge zur Vorreiterrolle her, die sich die Vertragsparteien selbst zugeschrieben haben:

„Da es sich hier um eine Kontrollerleichterung, nicht um die Schaffung einer Paßunion zwischen Frankreich und Deutschland handelt, ist dies nicht selbstverständlich. Die Er-

29. Saarbrücker Abkommen, Art. 2 bis 5.

30. Ibid., Art. 8 bis 14.

streckung auf alle EG-Bürger zeigt das Verständnis der beiden Staaten, wie es in der Präambel zum Ausdruck kommt, vorgehend für die Gemeinschaft zu handeln“.³¹

Vorgreifend war das Abkommen indes nicht nur für die Gemeinschaft. Auch wenn dem Bundesministerium für Verkehr unter Werner Dollinger (CDU) die Bekanntmachung des Abkommens im Bundesgesetzblatt oblag, war er doch genauso wenig informiert wie das Auswärtige Amt unter Hans-Dietrich Genscher (FDP), das Bundesministerium des Innern unter Friedrich Zimmermann (CSU) oder das Bundesministerium für Finanzen unter Gerhard Stoltenberg (CDU). In ihrer wegweisenden Studie hat Baumann vom „politischen Alleingang“ des Bundeskanzlers und später von „eigenmächtige[m] Handeln und eine[r] Missachtung der für Grenzkontrollen zuständigen Ressorts“ gesprochen, da dieser den politischen Widerstand vorhersah, der aus den Ministerien zu erwarten gewesen war. Nicht einmal seine eigenen Mitarbeiter waren einbezogen. Der von Baumann interviewte Ministerialdirigent a.D. Horst Eisel spricht gar von „einer Art Geheimabsprache“: „Die beiderseitigen Verwaltungen waren vorher überhaupt nicht beteiligt“.³²

Das war formal in Ordnung – Kohl verfügte immerhin als Bundeskanzler über die Richtlinienkompetenz – konfliktträchtig war es indes aber allemal. Das war nicht nur Kanzlerdemokratie in Reinform und belastete die weiteren Verhandlungen, bei denen die Ministerien und Behörden um Einfluss kämpften, es ist genau jener abgehobene Ausdruck eines EU-Europas „von oben“, dass geeignet ist, Verdrossenheit und Eurosklerose eher zu fördern als zu beheben.

Folgen

Obwohl noch kein EG-Mitglied war Österreich schnell auf den Geschmack gekommen. Bundeskanzler Fred Sinowatz, der das Land von 1983 bis 1986 mit einer SPÖ-FPÖ-Koalition regierte, richtete sich am 20. August 1984 an seine Kollegen in Deutschland und Italien und regte erfolgreich ebenfalls Erleichterungen bei den Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen an. Diese wurden beschlossen, galten allerdings nicht für alle EG-Bürger, sondern nur für die jeweiligen Staatsangehörigen. Fortan gab es auch in Österreich die „grüne Scheibe“ und an den Grenzübergängen auf Autobahnen sogar eine „Europaspur“.

Die Kommission wiederum nahm, wie Taschner feststellt, das Saarbrücker Abkommen als die gleichsam „wegweisende Initiative der beiden wichtigsten Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die damit guthießen, was die Kommission mit ihrem Entschließungsentwurf [von 1982] vorgeschlagen hatte“ zum Anlass, dem Rat am 23. Januar 1985 einen „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und

31. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.19-20.

32. M. BAUMANN, *Der deutsche Fingerabdruck ...*, op.cit., S.77, sowie M. BAUMANN, *Der Einfluss des Bundeskanzleramts ...*, op.cit., 2008, S.21.

Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen“, also zur Ausdehnung der Kontrollerleichterungen auf alle Mitgliedstaaten, zu unterbreiten.³³

Im Gegensatz zu 1982 war diesmal die Rechtsverbindlichkeit vorgesehen, denn unter Bezug auf frühere Stellungnahmen des Europäischen Rates³⁴ wurde eine bis zum 1. Juli 1985 umzusetzende „Richtlinie“ vorgeschlagen. Die Grenzkontrollen wurden dabei ausdrücklich als Hemmnisse für den freien Personenverkehr aufgefasst, wie sie nach Artikel 3 c des E(W)G-Vertrages abgebaut werden sollten: „In Artikel 3 Buchstabe c) des Vertrages heißt es, daß die Tätigkeit der Gemeinschaft die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten umfaßt“. Die Präambel führt dabei als Begründung neben den bisherigen Entwicklungen unter anderem an, dass es unerlässlich sei,

„daß die Gemeinschaft die Erwartungen der Völker Europas erfüllt, indem sie Maßnahmen trifft, durch die der Gedanke der europäischen Einigung und das Prestige der Gemeinschaft bei ihren Bürgern gestärkt und gefördert werden“.³⁵

Vorgesehen waren zunächst also Kontrollerleichterungen für die Staatsangehörigen von EG-Mitgliedern. Diese sollten die Grenzen frei übertreten können, wobei die zuständigen Behörden an der Grenze und den Grenzübergängen sowie innerhalb eines 15-Kilometer-Radius weiter Kontrollbefugnisse hatten. Die Kontrollen sollten einerseits stichprobenartig, andererseits hingegen bei besonderen Sicherheitslagen verstärkt durchgeführt werden können. „Mit dieser Umkehrung von Grundsatz und Ausnahme sollte auch psychologisch ein wesentlicher Schritt auf die vollständige Aufhebung der Personenkontrollen hin gemacht werden“, interpretiert Taschner überzeugend.

Während das Übereinkommen von Saarbrücken aber auf die Land- und im engeren Sinne auf die Straßengrenzen beschränkt blieb, sah der Kommissionsvorschlag neben dem Straßenverkehr auch Regelungen für Flug- und Seehäfen sowie grenzüberschreitende Zug- und Busverbindungen vor. Dabei orientierten sich die angeordneten Vorgaben für den Straßenverkehr am Saarbrücker Verfahren und entwickelten diese für die anderen Bereiche weiter: So waren analog zur „Straße“ eingehendere Kontrollen auf besonderen Wegen vorgesehen, um den Fluss der Passagiere nicht zu behindern. Daher sollten besonders gekennzeichnete Durchgänge mit grünen und roten Schildern eingerichtet werden, wobei die Nutzung des grünen Weges bzw. das Vorzeigen des geschlossenen Reisepasses bzw. Personalausweises der Erklärung entsprach, die ein Fahrzeugführer mit dem Führen der grünen Scheibe abgab: Die grenzpolizeilichen, zoll- und devisa-rechtlichen Vorgaben wurden erfüllt.

-
33. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 19.02.1985, S.5-7. Nachfolgend zitiert als Vorschlag für eine Richtlinie des Rates.
34. Gemeint sind die Entschließung vom 7. Juni 1984 sowie die Beschlüsse von 25./26. Juni 1985 (Fontainebleau).
35. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates, Präambel.

Mit der einfachen Sichtkontrolle der Identitätspapiere wurde zugleich eine Möglichkeit vorgesehen, die Kontrollen von Zug- und Busreisenden zu erleichtern.

Anders als bisher waren die Mitgliedstaaten viel aufgeschlossener. „Die Vorstellung der Erleichterung der Grenzkontrollen hatte an Boden gewonnen“, so Taschner. Dabei dürfte – auch wenn sich Taschner bei seiner Darstellung grundsätzlich auf (europa-)politischer Ebene bewegt – hervorzuheben sein, dass dieser Gewinn sich zunächst auf die Ebene der politisch verantwortlichen Eliten beschränkte. Auch diese sahen dabei wohl weiterhin Risiken. Denn sie beschränkten „den Vorschlag sogleich auf die Landgrenzen und verlangten, gleichzeitig mit der Kontrollerleichterung alle erforderlichen ‚Ersatzmaßnahmen‘ durchzuführen“.³⁶ Damit war vieles gemeint, was später im Zuge des Schengener (Durchführungs-)Übereinkommens unter dem Begriff „Ausgleichsmaßnahmen“ subsumiert wurde.

Letztlich ist der Vorschlag der Kommission vom Rat jedoch nie verabschiedet worden. Vielmehr war das Saarbrücker Abkommen Anlass für die passunionserprobten BENELUX-Staaten der deutschen und französischen Staatsführung in einem Memorandum vorzuschlagen, die Anwendung der Regelungen von Saarbrücken auf die gemeinsamen Grenzen auszudehnen. Es kam in der Folge „noch 1984 zu [einem] intensivem Briefwechsel zwischen den nunmehr bald als Schengen-Gruppe bekannten Staaten“.³⁷

Durchbruch: Die Schengener Übereinkommen

Das Schengener Übereinkommen von 1985

Die daraufhin aufgenommenen Verhandlungen mündeten am 14. Juli 1985 im „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“. Bemerkenswerter Weise begünstigte dieses Schengener Übereinkommen nicht nur die Angehörigen jener Staaten, die der Passunion angehörten. Vielmehr profitierten eben alle „Angehörige[n] der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften“ von dem Vertragswerk.³⁸ Taschner folgert daher überzeugend, „daß sich die fünf Staaten des Schengener Übereinkommens von Anfang an als Motor der europäischen Integration der Zwölf verstanden haben und nur hierin den Sinn und die Rechtfertigung ihrer Be-

36. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.21 f.

37. J. STURM, *Das Schengener Durchführungsübereinkommen – SDÜ –. Grundsätzliche Aspekte über einen europäischen Raum ohne Binnengrenzen*, in: *Kriminalistik*, 3(1995), S.162-168, hier S.162.

38. 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 – Bek. d. BMI vom 29.01.1986, S.79-81.

mühungen s[a]hen“.³⁹ Die Parallelen zum Saarbrücker Abkommen sind offenkundig: Abermals waren die beteiligten Staaten in einer selbst auferlegten Vorreiter- bzw. Vorbildrolle und abermals hatte ein Übereinkommen weit reichende Folgen – auf integrationspolitischer Ebene wie auch im administrativen Alltag an den jeweiligen Staatsgrenzen. Auch die Bestimmungen waren ähnlich: Sichtkontrolle des fließenden Verkehrs, Stichproben außerhalb der Fahrspur, Sichtkontroll erleichterung durch die „grüne Scheibe“ als Erklärung des Fahrzeugsführers zu den grenzpolizeilichen, Zoll- und Devisenvorschriften, nach Maßgabe der örtlichen Bedingungen gemeinsame Kontrollstellen. Neu war indes die in Artikel 6 formulierte Vorgabe, auch einen Grenzübergang „außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen und außerhalb der Öffnungszeiten“ zu ermöglichen. Bedingung war freilich die Einhaltung der Zoll- und Devisenbestimmungen. Bis dahin stellte das Überqueren der Grenze jenseits der offiziellen Grenzübergänge eine Ordnungswidrigkeit dar, nun sollte die Grenze also allorts und jederzeit passiert werden können.

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990

Während das Übereinkommen von 1985 lediglich Vorgaben „bis zur völligen Abschaffung aller Kontrollen“ machte (Art. 1), bedurfte es für die Realisierung der kontrollfreien Grenzübergänge zwischen den Staaten entsprechender Konsultationen, die in einem weiteren Übereinkommen mündeten. Zu dessen Ausarbeitung trat unter wechselndem Vorsitz alle sechs Monate ein Ministerausschuss zusammen, in dem alle Vertragsparteien vertreten waren. Seine Entscheidungen wurden von der Zentralen Verhandlungsgruppe (ZVG), die selbst vier nachgeordnete Arbeitsgruppen hatte, vorbereitet.⁴⁰

Personell entsprachen die Vertreter im Ausschuss dabei jenen, die auch im EG-Ministerrat auftraten. Nur die BRD wich hier ab und wurde durch das Bundeskanzleramt vertreten. Die Hintergründe für dieses Vorgehen hat Baumann überzeugend aufgeheilt. Nachdem Kohls Alleingang 1984 die Ministerien brüskiert hatte, versuchten diese über ihre Sachkompetenz wieder an Einfluss zu gewinnen. In diesem Zusammenhang brachten sie auch Argumente vor, die einer Abschaffung der Grenzkontrollen entgegenstanden. Der Widerstand aus den Ressorts ist damit die Ursache für Kohls Entscheidung, das Bundeskanzleramt zu den Verhandlungen zu entsenden.

Die Kommission konnte an den Sitzungen der Minister wie auch – ab 1988 – an denen der Verhandlungsgruppe und ihrer Arbeits- und deren Untergruppen beratend

39. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.16.

40. Der Vorsitz wechselte dabei halbjährig zwischen einem der BENELUX-Länder, die sich abwechselten, Frankreich und Deutschland. Die Gruppen waren: Polizei und innere Sicherheit, Freier Personenverkehr, Transport sowie Freier Warenverkehr. Ihnen wiederum waren Untergruppen nachgeordnet.

teilnehmen. Auf allen Ebenen nahm sie diese Möglichkeit regelmäßig wahr und hatte durchaus Einfluss: Es

„entwickelte sich eine enge, fruchtbare Zusammenarbeit, die zu einer Verfestigung der Beziehungen zwischen der Kommission und den Schengener Arbeitsgruppen führte, insbesondere von dem Zeitpunkt an, als die Haltung gewisser Mitgliedstaaten im Rat die Hoffnung auf eine Annahme des Richtlinienvorschlags mehr und mehr schwinden ließ“.⁴¹

Der Richtlinienvorschlag war es auch, der die Kommission trotz des bahnbrechenden Schengener Übereinkommens recht ambivalent auftreten ließ. Sie betonte in einem Schreiben an den Ministerausschuss den positiven Aspekt der durch das Übereinkommen fortschreitenden Integration, warb aber auch um Unterstützung für den Richtlinienvorschlag. Dabei mögen neben rechtlichen Aspekten hinsichtlich möglicher Vertragsverletzungen,⁴² vor allem Prestige Gründe bedeutsam gewesen sein. Nachdem nun aber die Erfolgchancen für eine Annahme des Kommissionsvorschlags im Rat sanken, blieben die Weichen vorerst nur für die Gruppe der Schengen-Staaten gestellt.

Den zuständigen Ministerien lag im Herbst 1989 ein Textentwurf für das Durchführungsübereinkommen zur Unterschrift vor – also in jener für die Welt bewegenden Zeit des Falls des Eisernen Vorhangs. Obgleich für die Unterzeichnung schon konkrete Pläne vorlagen, zog sich daher die Bundesrepublik vorerst zurück: „Es ist hervorzuheben, daß es nicht die Partnerstaaten waren, die von der Zeichnung abzusehen wünschten, obwohl für diese die veränderten Umstände, insbesondere die Unsicherheit der Kontrollen an der deutsch-polnischen Grenze, Anlaß hierfür gewesen wären“, betont Taschner.⁴³ Er unterstreicht damit *ex post* die Frühzeitigkeit der weit verbreiteten Deutung der bundesdeutschen Ostgrenze als Problemgrenze, die es besonders zu kontrollieren galt und gilt.

Dass am 9. November 1989 eine Grenzsicherung – die „Mauer“ – und knapp ein Jahr später die deutsch-deutsche Grenze selbst fielen, hat die Beachtung für das Schengener Durchführungsübereinkommen, das gleich mehrere Grenzen öffnete, möglicherweise ungebührlich geschmälert. Dabei kann dieses Übereinkommen als „Modell und Motor der Verwirklichung eines Raums ohne Binnengrenzen im Rahmen der Europäischen Union [...], so wie es Art. 7a des EG-Vertrages entspricht“, verstanden werden.⁴⁴ Es wurde schließlich am 19. Juni 1990 als „Übereinkommen

41. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.25.

42. Dadurch, dass nur einige, nicht aber alle Mitgliedstaaten gemeinsam den Weg des Abbaus der Grenzkontrollen gingen, stellte sich rechtlich die Frage, „ob das Verhalten der fünf Mitgliedstaaten einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 2 EG-Vertrag darstellte, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Vertragsziele gefährden. Von interessierter Seite wurde der Kommission nahegelegt, die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens zu untersuchen“ (H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.24).

43. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.26.

44. J. STURM, op.cit., S.162. Der angesprochene Art. 7a ist mittlerweile Art. 14 des EG-Vertrages und besagt unter anderem, dass der Binnenmarkt „einen Raum ohne Binnengrenzen [umfaßt], in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist“.

zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juli 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ unterzeichnet – abermals symbolträchtig in Schengen.⁴⁵

Ausgleichsmaßnahmen

Im verbesserten polizeilichen Informationsfluss, insbesondere aber einer gemeinsamen Sichtvermerks- und Aufenthaltspolitik sahen die Vertragsparteien eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des Schengen-Raumes bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit. Daher trugen sie dem im Schengener Durchführungsübereinkommen auch ausdrücklich Rechnung, indem sie die Schaffung einer Informationsbasis für die Kommunikation der Polizei-, Zoll- und Ausländerbehörden festschrieben: das Schengener Informationssystem (SIS). Es zählt zu den so genannten Ausgleichsmaßnahmen, die im SDÜ zur Kompensation des Wegfalls regelmäßiger stationärer Grenzkontrollen implementiert wurden. Dem Schengener Informationssystem wird in den Quellen bzw. der Literatur in der Regel ein immenser Wert zugeschrieben: Es gilt unter anderem als „das erklärte Herzstück“,⁴⁶ „wesentliche Grundlage“,⁴⁷ „Kernpunkt“⁴⁸ oder „Kernelement der ‚Ausgleichsmaßnahmen‘“,⁴⁹ bzw. „Kernstück der informationellen polizeilichen Zusammenarbeit“,⁵⁰ „bedeutendes Fahndungsmittel“⁵¹ oder auch „wichtige Maßnahme

-
45. Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juli 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, in: *Bundesgesetzblatt*, 23.07.1993, S. 1013-1093. Nachfolgend zitiert als SDÜ.
46. W. HEMESATH, *Das Schengener Informationssystem – SIS –. Ausschreibungskategorien und Ausschreibungsmodalitäten*, in: *Kriminalistik*, 3(1995), S. 169-171, hier S. 169. In diesem Sinne auch M. TUFFNER, *Das Schengener Informationssystem (SIS). Ein Quantensprung der polizeilichen Fahndung in Europa*, in: *Kriminalistik*, 1(2000), S. 39-43, hier S. 39, sowie U. ROMMELFANGER, *Verbrechensbekämpfung im deutsch-polnischen Grenzgebiet – Analyse und Bekämpfungsstrategie*, in: G. WOLF (Hrsg.), *Kriminalität im Grenzgebiet*, Bd. 2, Springer, Berlin/Heidelberg, 1999, S. 9-28, hier S. 22.
47. L. SCHUSTER, *Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein ebenso schwieriges wie schicksalhafteres Problem*, in: *Kriminalistik*, 1(2000), S. 74-82, hier S. 79.
48. T. KATTAU, *Strafverfolgung nach Wegfall der europäischen Grenzkontrollen. Eine Untersuchung der Schengener Abkommen*, Centaurus, Pfaffenweiler, 1993, S. 88; H. NICOLAUS, *Schengen und Europol – ein europäisches Laboratorium? Europäische Polizeikooperation in deutsch-französischer Sicht*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1(1996), S. 40-43, hier S. 41, der vom „Kernstück der Schengener Abkommen“ spricht, bzw. ein Kurzbericht: o.A., *Schengen-Abkommen. Pannen auf dem Wege nach Europa*, in: *Kriminalistik*, 1(1994), S. 46.
49. G. KUNNERT, op.cit., S. 235.
50. L. HARINGS, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland*, Duncker & Humblot, Berlin, 1998, S. 71.
51. A. PUDLAT, *Grenzen ohne Polizei ...*, op.cit., S. 303.

zum Ausgleich von Kontrolldefiziten nach Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten“.⁵² Bezogen auf die tatsächliche, vom System entfaltete Wirkung ist von einem „Erfolgsprojekt“ die Rede. Mit Martin Tuffner spricht ein führender und zugleich promovierter BKA-Beamter gar von einem „Quantensprung der polizeilichen Fahndung in Europa“ und sein Kollege Leo Schuster sieht im SIS ein „weltweit einmaliges Fahndungssystem“.⁵³ Dergleichen Wertzuschreibungen sind keine unangemessenen Überhöhungen. Vielmehr widerspiegeln sie die Bedeutung dieses Computersystems, das der Erfassung und der Abfrage von Fahndungsausschreibungen dient und aus polizeilicher Sicht zu den Fahndungshilfsmitteln zählt.

Hinsichtlich der staatlichen Souveränität wesentlich weitreichender waren die Regelungen des SDÜ, die es Polizeibeamten eines Schengen-Staates erlaubten, auf dem Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei tätig zu werden. Vorgesehen waren bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die grenzüberschreitende Observation (Art. 40) und auch die Nacheile (Art. 41). Entsprechende völkerrechtliche Regelungen gab es bis dato nicht,⁵⁴ so dass gerade hierin eine Besonderheit zu sehen ist, die vom SIS zu Unrecht in den Schatten gestellt wird. Denn gerade hier wurde die juristische Schutzfunktion von Grenze entscheidend ausgehöhlt. Dieser Tatsache waren sich die Vertragsparteien sehr wohl bewusst, sonst hätten sie kaum ein derart umfangreiches und detailliertes Regelwerk für die beiden Maßnahmen formuliert.

Zudem enthält das SDÜ Bestimmungen hinsichtlich der anlassbezogenen Möglichkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen (Art. 2), der Außengrenzkontrollen, der Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Harmonisierung des Visa- und Ausländerrechts und sieht unter anderem in Beherbergungsbetrieben eine Ausweis- und Meldescheinpflicht für Ausländer (Art. 45), eine Harmonisierung des Waffenrechtes (Art. 77 bis 91) sowie eine Intensivierung des Kampfes gegen die Betäubungsmittelkriminalität (Art. 70 bis 76) vor.

Ratifikation, Inkrafttreten und Inkraftsetzung

Nach dem Völkerrecht bedurfte das SDÜ nach Artikel 139 der Ratifikation. „Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden bei der Regierung

52. H. CLAGES, *Polizeiliche Fahndung*, in: R. ACKERMANN, H. CLAGES, H. ROLL (Hrsg.), *Handbuch der Kriminalistik. Kriminaltaktik für Praxis und Ausbildung*, Boorberg, Stuttgart u.a., 2007³, S.357-404, hier S.368 f.; J. STURM, op.cit., S.162, der von der „wichtigste[n] Ausgleichsmaßnahme“ spricht. Ähnlich J. WOLTERS, *Verbrechensbekämpfung – Eine europäische Sache? Aspekte der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit in Europa*, in: *Kriminalistik*, 2(1997), S. 86-91, hier S.89, der wiederum das SIS „als eine wesentliche und erfolgreiche Maßnahme der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung“ beurteilt.
53. U. ROMMELFANGER, op.cit., S.22; M. TUFFNER, op.cit., S.39; L. SCHUSTER, op.cit., S.79.
54. K. WÜRZ, *Das Schengener Durchführungsübereinkommen, Einführung – Erläuterungen – Vorschriften*, Boorberg, Stuttgart, 1997, S.69.

des Großherzogtums Luxemburg hinterlegt, diese notifiziert die Hinterlegung allen Vertragsparteien⁵⁴. Die hierzu im Vorfeld national notwendigen Verfahren wurden in den Gründerstaaten zwischen Juli 1991 und Juli 1993 durchgeführt: Frankreich (30. Juli 1991), Luxemburg (3. Juli 1992), Niederlande (24. Februar 1993), Belgien (18. März 1993) und Deutschland (23. Juli 1993). Schon am 31. März 1993 hinterlegten Belgien und Luxemburg ihre Ratifikationsurkunden, Deutschland, Frankreich und die Niederlande folgten am 30. Juli desselben Jahres. Damit war auch das Inkrafttreten am 1. September 1993 – und damit vor dem Vertrag von Maastricht (1. November 1993) – entschieden, das vertraglich an eine Monatsfrist gebunden war (Art. 139).

Dieses Inkrafttreten war indes nicht gleichbedeutend mit der Inkraftsetzung, also dem, was für die Bürger und Grenzbehörden zur veränderten alltäglichen Grenzerfahrung werden sollte. Zwar regelte das SDÜ, dass die Bestimmungen „vom ersten Tag des dritten Monats nach Inkrafttreten des Übereinkommens an Anwendung“ finden, doch besagte eine gemeinsame Erklärung der Signatarstaaten in der Schlussakte, dass die Partner sich gegenseitig über Relevantes in Bezug auf das Übereinkommen informieren, dieses vor allem aber erst bei Durchführung der Außengrenzkontrollen und Ausgleichsmaßnahmen in Kraft setzen. Mit dieser wichtigen Klausel wurden Sicherheitsdefizite durch nicht oder ungenügend umsetzbare Ausgleichsmaßnahmen ausgeschlossen. Der Exekutivausschuss der mit Inkrafttreten eingerichtet und mit allen Befugnissen tätig wurde, terminierte dann auch erst nach Behebung der Probleme mit dem Schengener Informationssystem – einer der wichtigsten im SDÜ vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen – die Inkraftsetzung auf den 26. März 1995. Das Datum war dabei nach rein pragmatischen Gesichtspunkten entschieden worden:

„Der wenig spektakuläre Termin wurde gewählt, weil an diesem Tag der Sommerflugplan 1995 der Luftverkehrsgesellschaften in Kraft trat, was für die Flughäfen und die hier durchzuführende Aufhebung der Personenkontrollen von großer Bedeutung war“.⁵⁵

Im Exekutivausschuss musste einstimmig entschieden werden, was im Vorfeld trotz der Ratifikation durch alle Vertragsparteien zu einer von der Funktionsfähigkeit des SIS unabhängigen Verzögerung führte. Denn Frankreich forderte „einen Aufschub für die Anwendung des Abkommens aus verfassungsrechtlichen Gründen“, da am 13. August 1993 der französische Verfassungsrat Teile des neuen Einwanderungsgesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte. Im September erklärte der französische Staatsrat die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung zur Anwendung der Schengen-Bestimmungen. Knackpunkt war das Asylrecht: Ohne Änderung der Verfassung, die dann im November desselben Jahres stattfand,

„bestünde [...] weiterhin die Verpflichtung der französischen Behörden, Asylanträge zu prüfen, die in anderen Staaten des Schengener Abkommens bereits abgelehnt worden sind.

55. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.31.

Dies aber stünde im Widerspruch zu Art. 29 II Schengen II, der die Prüfung von Asylanträgen einem Staat mit Wirkung für alle Staaten überträgt⁵⁶.

Nach den Startschwierigkeiten wird das SDÜ seit März 1995 an den Grenzen zwischen den Staaten der Schengen-Gruppe, Spanien und Portugal angewendet. Die letzteren beiden Staaten sind nach ersten Kontakten im Frühjahr 1991 am 25. Juni desselben Jahres dem Durchführungsübereinkommen beigetreten. Sie haben es am 26. Februar 1992 (Spanien) bzw. 25. November 1993 (Portugal) ratifiziert. Der Anschluss Spaniens und Portugals an das Übereinkommen war dabei nur ein Vorbote des Erfolgs. Während Österreich seit 1985 und Italien seit 1988 einen Beitritt ventilierten, bekundete 1991 auch Griechenland überraschend ein entsprechendes Interesse. Gespräche mit Dänemark (Herbst 1994) sowie Finnland und Schweden (Frühjahr 1995) folgten.

Während Italien am 27. November 1990 und – obwohl ohne Landgrenzen zu anderen Schengenstaaten – Griechenland am 6. November 1992 ohne Probleme dem SDÜ beitraten, war das österreichische Begehren diffiziler. Denn der Vertragstext des SDÜ sah nur vor, dass „[j]eder Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften [...] diesem Übereinkommen beitreten“ kann.⁵⁷ Der Weg war der Alpenrepublik damit zunächst versperrt bis die EU-Beitrittsverhandlungen ihren Abschluss gefunden hatten. Erst am 26. Juni 1994 erhielt Österreich den Beobachterstatus, am 28. April 1995 trat es dem SDÜ bei.

Integration

Neue Mitglieder

Mit Blick auf eine nördliche Erweiterung des Schengen-Raumes stellten sich andere Herausforderungen als im Falle Österreichs: Hinsichtlich eines Beitritts von Dänemark, Finnland und Schweden war die Nordische Passunion von 1957, die nicht zur Disposition stand, ein Hemmnis, denn deren Mitglieder Norwegen und Island waren keine EU-Mitglieder. Allerdings gehörten beide dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an. Eine Hintertür war damit aufgetan, auf deren Basis ein Kooperationsvertrag angestrebt wurde. Entsprechende Verhandlungen begannen im Herbst 1995 und führten am 19. Dezember 1996 zu einer Vertragsunterzeichnung in Luxemburg. Fast exakt ein Jahr zuvor wurde Dänemark, Schweden und Finnland (20. Dezember 1995) der Beobachterstatus zuerkannt. Für Norwegen und Island folgte dies am 1. Mai 1996.

56. R. BIEBER, *Die Abkommen von Schengen über den Abbau der Grenzkontrollen*, in: *NJW. Neue Juristische Wochenschrift*, 5(1994), S.294-297, hier S.295. Bieber erörtert in seiner Überblicksdarstellung „Probleme der neuen Rechtslage im Spannungsfeld von traditionellem staatlichen Recht und [dem] Recht im Rahmen der Europäischen Union“ (S.294).

57. SDÜ, Art. 140.

So erfreulich diese Entwicklung war, sie brachte doch auch einige offene Fragen mit sich. Problematisch stellte sich unter anderem dar, dass beide Staaten mangels EU-Mitgliedschaft ohne Mitwirkungsrechte im Exekutivausschuss, jedoch an dessen Beschlüsse gebunden waren. Hier schienen das Einstimmigkeitsprinzip für Entscheidungen des Ausschusses und die nordische Verbundenheit die Lösung. Denn Dänemark, Schweden und Finnland waren im Exekutivausschuss vertreten. Daher

„wird es in der Praxis kaum zu für Norwegen und Island nicht akzeptablen Entscheidungen kommen, da die drei [...] Staaten aufgrund der traditionellen nordischen Zusammenarbeit nicht gegen die Interessen Norwegens oder Islands stimmen werden“.

Auch die Fragen eines Austritts, der im Ergebnis letztlich nur auf Grund „ernsthafter Meinungsverschiedenheiten“ möglich war, und des Inkrafttretens ohne Komplikationen für und durch die Nordische Passunion galt es zu klären. Hier wurde entschieden, dass zunächst der Exekutivausschuss Voraussetzungen für ein Inkrafttreten als gegeben evaluieren und erst dann eine Hinterlegung der Ratifikationsurkunden erfolgen sollte.⁵⁸

Osterweiterung und Schweiz

Am 1. Mai 2004 traten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn der EU bei und übernahmen damit automatisch auch den Schengen-Besitzstand, bestehend aus den Übereinkommen und allen diesbezüglichen Regelungen. Denn dieser war mit dem Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 ins Recht und in weiten Teilen in die Kompetenz der EU überführt worden. Nachdem alle erforderlichen Standards von diesen Staaten erfüllt worden waren, erfolgte zum 21. Dezember 2007 die vollständige Inkraftsetzung von Schengen: die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen entfielen. Bei den am 1. Januar 2007 der EU beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien ist dieser Schritt nach den derzeitigen Planungen bald vorgesehen, sofern die erforderliche Evaluation positiv ausfällt.⁵⁹

Die Schweiz, die nicht zur EU gehört, hat mit dieser am 11. Juli 2002 Verhandlungen über eine Assoziierung aufgenommen, die nach positivem Abschluss zu einem Assoziierungsabkommen führten, das am 26. Oktober 2004 in Luxemburg geschlossen wurde. Über dieses mussten die Schweizer in einem Referendum am 5. Juni 2005 abstimmen und ermöglichten damit die Ratifikation, die am 20. März 2006 erfolgte. Das Abkommen ist am 1. März 2008 in Kraft getreten und wurde neun Monate später,

58. H.C. TASCHNER, *Schengen. Die Übereinkommen ...*, op.cit., S.27 f.

59. o.A., *One for all" oder SIS II?*, in: *Behördenspiegel Newsletter Netzwerk Sicherheit*, 25.05.2010, S. 3.

am 12. Dezember 2008, mit dem Wegfall der Kontrollen an den Landgrenzen in Kraft gesetzt.⁶⁰ An den Flughäfen wird seit dem 29. März 2009 nicht mehr kontrolliert.

Im Rechtsrahmen der EU

Mit der Überführung in das EU-Recht (Vertrag von Amsterdam) wurde die Möglichkeit geschaffen, den Schengen-Besitzstand entscheidend weiterzuentwickeln. Am 26. Mai 2004 schlug die Kommission eine „Verordnung des Rates über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen“ vor.⁶¹ Dahinter stand das Ziel, ein „rechtliches Fundament der operativen Durchführung der Außengrenzkontrolle“ zu schaffen und alle relevanten Bestimmungen zur Grenzkontrolle und zum Grenzübertritt „zusammen[zufassen und [zu] konsolidieren“.⁶² Knapp zwei Jahre später, am 15. März 2006, erging dann eine entsprechende Verordnung: der so genannte Schengener Grenzkodex.⁶³ Dieser

„weist einen sehr hohen Grad an Detailliertheit auf und regelt sämtliche Aspekte der Grenzkontrolle, von der Anbringung von Einreisestempeln in Reisedokumenten bis hin zu den zu überprüfenden Voraussetzungen für die Einreise als solche. Ergänzt wurde der Schengener Grenzkodex um eine spezifische Regelung für den sog. „kleinen Grenzverkehr“, welcher diverse Erleichterungen für Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz im unmittelbaren Nahebereich der EU-Außengrenze bei Überschreiten derselben festlegt“.⁶⁴

Auch die mit dem Schengen-Acquis verbundene grenzübergreifende Vernetzung von Polizeien ist mittlerweile entscheidend weiterentwickelt und zum Teil als „Schengen III“ diskutiert worden. Am 27. Mai 2005 unterzeichneten die Benelux-Staaten, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Spanien und Österreich den „Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der ille-

60. B. SCHERER, *Das Schengener Informationssystem. Entwicklung und Umsetzung in der Schweiz*, in: *Kriminalistik*, 3(2009), S.176-182, hier S.176, sowie o.A., *Reisefreiheit ja – Zollfreiheit nein*, in: *Zoll aktuell*, 1(2009), S.6-7.

61. Vorschlag KOM (2004) 391 endg. der Kommission vom 26.05.2004 für eine Verordnung des Rates über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen.

62. G. KUNNERT, op.cit., S.246.

63. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2006, ABl. Nr. L 105, S.1, über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

64. G. KUNNERT, op.cit., S.247.

galen Migration“ – kurz: Vertrag von Prüm.⁶⁵ Folgt man Martin David, ist dieser „aus heutiger Sicht das EU-Zukunftsprojekt im Bereich der inneren Sicherheit“ und man kann „von der weltweit engsten multilateralen Vernetzung im Bereich der inneren Sicherheit“ sprechen.⁶⁶ Den beteiligten Staaten ist der automatisierte Abgleich elektronisch gespeicherter Daten auch aus Datenbanksystemen der Partnerstaaten möglich – datenschutzrechtlich bedingt bislang allerdings nur im hit-/no hit-Verfahren. So ist der zeitnahe Rückgriff auf Fahrzeug- und DNA- sowie daktyloskopische Daten gewährleistet. Weiterhin wurden Vereinbarungen hinsichtlich der Prüfung von Dokumentenechtheit, der Zusammenarbeit in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Luftsicherheit und Abschiebung sowie auf Ersuchen und gefahrenabwehrender Maßnahmen bei Großereignissen getroffen. Politik und Polizei überwinden so sukzessive (Staats-)Grenzen, insbesondere, da – dem Art. 1 des Vertrages entsprechend – eine Überführung in EU-Recht angestrebt wird⁶⁷ bzw. am 23. Juni 2008 durch formellen Ratsbeschluss bereits für wesentliche Teile umgesetzt wurde. Insofern leistet der Schengen-Prozess einen maßgeblichen Beitrag zur europäischen Integration im sicherpolitischen Bereich der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr – und damit in einem Feld, in dem lange Zeit die nun durch Schengen zum Teil erheblich modifizierten Formen des institutionalisierten Grenzschutzes bedeutsam waren.

Fazit

Die Gegenwart in Kerneuropa kennt die Manifestation von Grenze durch ihren evidenten Schutz nicht mehr in dem Maße wie es vor einigen Jahrzehnten noch der Fall war. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges lassen sich vier Phasen erkennen, in denen die Erleichterung bzw. die Abschaffung von Grenzkontrollen zunächst angedacht, dann von Frankreich und Deutschland initiiert und schließlich von beiden Staaten gemeinsam mit den Benelux-Ländern durchgesetzt wurde. Schon diese Durchbruchphase war vom Interesse bzw. Beitritt weiterer Anrainer gekennzeichnet. Mit Aufnahme der Übereinkommen und damit verbundener Regelungen in den Rechtsbe-

-
65. Die ursprüngliche Einladung zum Eintritt in die Verhandlungen über einen Schengen III genannten Vertrag erging nach den Terroranschlägen vom 11. März 2003 in Madrid vom damaligen bundesdeutschen Innenminister Otto Schily primär an die „Gründernationen“ des Schengenraumes, jedoch konnte sich Frankreich verhandlungstechnisch aus rechtlichen Gründen nicht beteiligen. Daher wurde Österreich eine Beteiligung angeboten. Nach vier Expertentreffen, neun Verhandlungsrunden in Berlin und drei Ministertreffen war der Vertrag ausgehandelt. Im Mai 2005 erklärten dann Spanien und Frankreich ihre Absicht, diesem Vertrag beizutreten. Vgl. W. HUMMER, *Der Vertrag von Prüm – „Schengen III“?*, in: *Europarecht*, 4(2007), S.517-530, insb. S.517-520.
66. M. DAVID, *Die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit*, in: M. GEHLER, I. BÖHLER (Hrsg.), *Verschiedene europäische Wege im Vergleich. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis zur Gegenwart*, Studienverlag, Innsbruck, 2007, S.569-576, hier S.569 u. 573.
67. Vgl. auch Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 12./13.06.2007, S.2 u. 11-12, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/jha/94711.pdf], 26.03.2009.

stand der EU und der Erweiterung des Schengenraumes auf derzeit 25 Vollanwenderstaaten hat die Integrationsphase begonnen, die andauert. Zum einen, weil in absehbarer Zeit weitere Vollanwender hinzukommen werden. Zum anderen – dieser Ausblick sei gestattet –, weil die bislang geschriebene Erfolgsgeschichte nicht zwangsläufig für Konfliktfreiheit steht. Die aktuelle Migrationssituation – insbesondere unter dem Eindruck der Ereignisse in Libyen ein drängendes Problem – hat in Dänemark zur zeitweiligen Wiedereinführung der Grenzkontrollen, in anderen Staaten zumindest zu entsprechenden Diskussionen geführt. So legitim und Schengenkonform das ist, die erhitzten Gemüter zeigen beides: die Sorge um den Verlust des Errungenen und die Sorge um die daraus möglicherweise erwachsenden Gefahren.

Der Bestseller im Europarecht



Die Fallsammlung enthält die wichtigsten Entscheidungen des EuGH und des EuG, deutscher und österreichischer Obergerichte sowie des EGMR. Studenten und Referendare erhalten so auf anschauliche Weise ein profundes Verständnis des Europarechts.

Dem Praktiker dient der Band als wertvolle Informationsquelle für die tägliche Arbeit. Neben dem Lissabon-Urteil wurde auch die neue Entscheidung des BVerfG zum Euro-Rettungsschirm in das aktualisierte Fallbuch aufgenommen.

Weitere Informationen: www.nomos-shop.de/11466

Europarecht in Fällen

Die Rechtsprechung des EuGH, des EuG und deutscher und österreichischer Gerichte

Von Waldemar Hummer | Christoph Vedder | Stefan Lorenzmeier

unter Mitarbeit von Manuel Indlekofer | Klaus Schwichtenberg | Julia Villotti

5., neubearbeitete und aktualisierte Auflage 2012,
929 S., brosch., **39,90 €**, ISBN 978-3-8329-4659-3



Nomos