

## Zur Einleitung



# Ein Europa offener Binnengrenzen zwischen Utopie und Wirklichkeit

*Florian Weber, Julia Dittel & Dominik Brodowski (Universität des Saarlandes)*

## *Zusammenfassung*

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten Staatssekretäre aus Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden auf einem Ausflugsschiff auf der Mosel das Schengener Übereinkommen, mit dem Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten schrittweise abgebaut werden sollten. Wenngleich die Unterzeichnung auf der politischen Ebene von Staatssekretären als Anzeichen für eher verhaltenen Glauben an die ernsthafte Umsetzbarkeit interpretiert werden kann, wurde die Utopie knapp zehn Jahre später, am 26. März 1995, Wirklichkeit: Schlagbäume und stationäre Kontrollen wichen im Schengenraum. Diesem Modell schlossen sich immer mehr europäische Länder an. 40 Jahre nach der Unterzeichnung ist es um die getroffenen Vereinbarungen aber nicht gut bestellt. Migration, Terrorismus und die Covid-19-Pandemie bedingten und bedingen Abweichungen vom Übereinkommen, die immer mehr zur Regel denn zur Ausnahme zu werden drohen. Wie steht es im Jahr 2025 um die Errungenschaft offener Grenzen in einer sich neuerlich vergrenzenden Welt? Dieser Einleitungsbeitrag gibt einen Überblick über den Entstehungskontext der Übereinkommen, deren Fortentwicklung und Integration in das EU-Recht, geht auf Öffnungen nach innen und Schließungen nach außen ein, berücksichtigt jüngere Entwicklungstendenzen und stellt die im Sammelband enthaltenen Beiträge kurz vor.

## *Schlagworte*

Schengener Übereinkommen, Schengener Durchführungsübereinkommen, Schengener Grenzkodex, Grenzen, politische Diskurse

## 1. Einleitung

*„Mit großer Freude und tiefer Zufriedenheit darf ich Sie heute in Schengen zur feierlichen Unterzeichnung des Übereinkommens über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen zwischen den Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik begrüßen. [...] [D]er heutige Festakt löst bei mir Gefühle tiefer Zufriedenheit aus: Erstens, weil wir gemeinsam auf dem Weg, den die Verträge von Rom und der Benelux-Wirtschaftsunion im Bereich des Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs vorgezeichnet haben, einen Schritt nach vorn machen konnten; zweitens, weil sich die am 27. Februar 1985 bei unserem ersten Treffen in Brüssel entwickelte Verhandlungsstruktur als angemessen erwiesen hat und es in weniger als vier Monaten möglich war, ein nützliches Werk zu vollbringen und zu dem Abkommen zu gelangen, das wir in wenigen Augenblicken unterzeichnen werden; Zufriedenheit schließlich, weil es uns gelungen ist, ein Maßnahmenpaket zu schnüren, das den Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten direkt zugutekommt und uns damit dem näher bringt, was man gemeinhin als ‚Europa der Bürger‘ bezeichnet. [...]. Der eingeschlagene Weg ist zweifellos richtig!“*

*Ausschnitt aus der Rede des luxemburgischen Staatssekretärs Robert Goebbels am 14. Juni 1985 zur Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens<sup>1</sup>*

- 
- 1 Übersetzt – in französischer Fassung: « C’est avec beaucoup de plaisir et avec une profonde satisfaction que je puis vous accueillir aujourd’hui à Schengen, pour la cérémonie de signature de l’accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes entre les États de l’Union Économique Benelux, la République Fédérale d’Allemagne et la République française. [...]. [L]a cérémonie de ce jour m’inspire des sentiments de profonde satisfaction : d’abord parce que, ensemble, nous avons pu faire un pas en avant sur la voie tracée par les Traités de Rome et de l’Union Économique Benelux, en matière de circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services; ensuite, parce que la structure de négociation mise au point le 27 février 1985, lors de notre première rencontre à Bruxelles, s’est avérée adéquate et qu’en moins de quatre mois il a été possible de faire œuvre utile et d’aboutir à l’accord que nous allons signer dans quelques instants; satisfaction enfin parce que nous avons réussi à élaborer un ensemble de mesures qui bénéficieront directement aux ressortissants des États membres des CE, nous rapprochant ainsi de ce qu’il est convenu d’appeler ‘l’Europe des Citoyens’. [...]. La voie empruntée, sans nul doute, est juste! », vgl. [https://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_robert\\_goebbels\\_sur\\_l\\_accord\\_de\\_schengen\\_14\\_juin\\_1985-fr-1a3cf916-c898-4b1e-9356-f2ac3a19816c.html](https://www.cvce.eu/obj/discours_de_robert_goebbels_sur_l_accord_de_schengen_14_juin_1985-fr-1a3cf916-c898-4b1e-9356-f2ac3a19816c.html).



*Abbildung 1: Rede des luxemburgischen Staatssekretärs Robert Goebbels zur Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens. Quelle/ Copyright: Photothèque de la Ville de Luxembourg, Jean Weyrich 1985.*

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten die Staatssekretäre Paul de Keersmaecker (Belgien), Waldemar Schreckenberger (Bundesrepublik Deutschland), Catherine Lalumière (Frankreich), Robert Goebbels (Luxemburg) und Willem Frederik van Eekelen (Niederlande) auf dem Ausflugsschiff *Princesse Marie-Astrid* auf Höhe des luxemburgischen Winzerdorfs Schengen das „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“, das bis heute meist als „Schengener Übereinkommen“ oder auch als „Schengener Abkommen“ bezeichnet wird. Das einführende Zitat des luxemburgischen Staatssekretärs Robert Goebbels stammt aus seiner Rede zur Unterzeichnung des Übereinkommens (Abbildung 1), aus dem bereits visionäre Kernaspekte deutlich werden: Die Unterzeichnenden kamen überein, den Weg dafür zu ebnen, zwischen den Vertragsstaaten auf Grenzkontrollen zu verzichten und so eine umfassende Personenfreizügigkeit in Teilen Europas zu erreichen. Die Bürger:innen sollten

so direkt von der europäischen Integration profitieren können (dazu unter anderem auch die Grußworte von Rehlinger und Gloden in diesem Band). Vollumfänglich glaubten die Benelux-Länder, Deutschland und Frankreich allerdings noch nicht an die Umsetzbarkeit, was darin sichtbar wird, dass Staatssekretäre und nicht Minister:innen oder gar Staatsoberhäupter bzw. Regierungschefs vor Ort waren und das Übereinkommen unterzeichneten. Die mögliche Tragweite war auch gesellschaftspolitisch damals nicht erfasst worden – Medien waren nur begrenzt vertreten, sodass die Unterzeichnung nicht als „herausragendes Ereignis“ wahrgenommen wurde (Siebold, 2013, S. 45; dazu auch Stanley-Becker, 2025, S. 61). Die weiteren Entwicklungen und Meilensteine lassen in der Rückschau ‚Schengen‘ allerdings zu einem symbolträchtigen Ort werden: Am 26. März 1995 wurde der Schengenraum offener Binnengrenzen Wirklichkeit, dem sich zwischenzeitlich viele weitere Staaten angeschlossen haben. Das ‚Europa offener Grenzen‘ ist zu einer „der zentralen Errungenschaften der Europäischen Union“ geworden (Bossong & Etzold, 2018, S. 1). Im Jahr 2025 ist das Schengener Übereinkommen bereits 40 Jahre alt<sup>2</sup>, jedoch nicht durchgehend ‚gut gealtert‘: Wie nachfolgend dargestellt wird, waren Beharrungskräfte und Skepsis durchaus immer Begleiter, doch haben Migrationsbewegungen, Terrorismus und die Covid-19-Pandemie seit den 2010er Jahren komplexe Herausforderungen für offene Binnengrenzen mit sich gebracht. Die ‚europäische Errungenschaft‘ steht damit – metaphorisch – auf tönernen Füßen bzw. unter Druck. Die Europäische Union (EU) hadert in Verbindung mit ihren ‚äußeren Grenzen‘ auch mit ihren ‚inneren Grenzen‘.

Das Jubiläum ‚40 Jahre Schengener Übereinkommen‘ wird zum Ausgangspunkt für eine Rückschau, eine Lagebestimmung und einen Blick nach vorne genommen. Im Einleitungsbeitrag skizzieren wir im Weiteren zunächst einige markante Entwicklungslinien, die Öffnungsprozesse nach innen und Schließungstendenzen nach außen umfassen sowie jüngere Krisenhaftigkeiten berücksichtigen. Danach geben wir einen Überblick über die versammelten Beiträge innerhalb des multidisziplinär ausgerichteten Sammelbandes.

---

2 Dazu auch die Online-Ausstellung „Schengen: a Europe without borders“, <https://www.europeana.eu/exhibitions/schengen-a-europe-without-borders>

## *2. Von offenen und geschlossenen Grenzen*

### *2.1. Offene Grenzen nach innen – ein visionärer Schritt mit Hindernissen*

Knapp fünfzig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs mit seinen tiefgreifenden Verwerfungen steht das ‚Europa offener Binnengrenzen‘ für einen erstaunlichen Entwicklungsprozess. Zwar wurde bereits in den 1950er Jahren die Idee von Freizügigkeit in Europa diskutiert (Pudlat, 2011, 2013; vgl. allgemein auch Oltmer, 2021, S. 9–11), doch blieb es vorerst nur bei einer Idee. Vielmehr waren zunächst Reisemöglichkeiten für Deutsche nach den Gräueltaten des Nationalsozialismus eingeschränkt. Forderungen nach Reiseerleichterungen wurden in Nachbarländern wie Frankreich zu Beginn wenig goutiert (Scianna, 2022, S. 249–250). Die Römischen Verträge von 1957 zielten auf den Abbau von Hindernissen für den Dienstleistungs- und Kapital- sowie Personenverkehr ab, doch ging damit kein Ende von Grenzkontrollen einher (Siebold, 2013, S. 38). Es blieb bei Diskussionsprozessen, so auch in der ‚Gemeinsamen Versammlung‘ der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu „Fragen der Freizügigkeit“ (Scianna, 2022, S. 250). Bereits hier zeigt sich, dass die Sichtbarmachung der europäischen Einigung auch mit dem Gedanken von Freizügigkeit und einem Wegfall der Binnengrenzkontrollen gekoppelt ist (Salomon & Rijpma, 2023, S. 288). In den 1970er Jahren schlossen sich Überlegungen zugunsten einer europäischen Passunion an, ausgehend vom Pariser Gipfel 1974 mit dem Ziel der Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Prüfung dieses Vorhabens (Scianna, 2022, S. 252–253). Allerdings blieben, abgesehen von regionalen Initiativen der nordischen sowie der Benelux-Länder (Groenendijk, 2004, S. 151–153), entscheidende Fortschritte bis in die 1980er Jahre hinein aus, wobei Sorgen vor Kontrollverlust im Hinblick auf nationale Sicherheit und Migration als hemmende Faktoren angeführt werden (Oltmer, 2021, S. 18). Was den politischen Druck in der Europäischen Gemeinschaft ein Stück weit erhöhte, Grenzübertritte für EG-Bürger:innen zu erleichtern (Siebold, 2013, S. 39; Taschner, 1997, S. 17), war die wachsende Bedeutung und Sichtbarkeit von Grenzgänger:innen – etwa 215.000 Grenzgänger:innen gab es Anfang der 1980er Jahre in der EG –, die noch stark von Grenzreglementierungen behindert wurden (Scianna, 2022, S. 255).

Nachdem François Mitterand und Helmut Kohl in einem symbolischen Schritt darauf hingewirkt hatten, dass die Grenzkontrollen an der deutsch-französischen Grenze für Autofahrer:innen gelockert wurden (vgl. das Grußwort von Rehlinger in diesem Band), führte dies zu Protesten von

LKW-Fahrer:innen, die sich diskriminiert fühlten und die auf die Unvereinbarkeit systematischer Grenz- und Zollkontrollen mit einem Binnenmarkt hinwiesen. Dies beflügelte einen bilateralen Verhandlungsprozess, der in das „Saarbrücker Abkommen“ mündete (Pudlat, 2011, S. 311; Salomon & Rijpma, 2023, S. 293): Am 13. Juli 1984 wurde das so betitelte „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze“ unterzeichnet (1401 U.N.T.S. 167 = BGBl. 1984 II, S. 767), das nach seinem Art. 18 am selben Tag in Kraft trat. Die deutsch-französische ‚Beschleunigung‘ lässt sich in der Rückschau als ein Schlüsselereignis und emotionales Zeichen für Europa deuten, da Kontrollen an gemeinsamen Grenzen erleichtert und schrittweise abgebaut werden sollten (vgl. auch die Beiträge von Marcowitz, Oltmer und Staud in diesem Band). Zunächst sollten nur noch Sichtkontrollen stattfinden, um Wartezeiten deutlich zu reduzieren (Siebold, 2013, S. 40). Dies trug auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten Rechnung, denn Grenzkontrollen mussten finanziert werden und stellten einen Kostenfaktor beim Warentransport dar. Durchaus auffällig und bemerkenswert ist im Hinblick auf das Abkommen, dass es sich als ein gewisser ‚Alleingang‘ Helmut Kohls ohne Einbezug zuständiger Ressorts erwies (Baumann, 2008; Pudlat, 2011, S. 313), der unter anderem Widerstände aus dem Innenministerium vermeiden wollte. Dies ließ sich allenfalls über die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers legitimieren (Art. 65 Satz 1 GG). Auch eine parlamentarische Diskussion blieb aus, zumal es sich rechtlich gesehen um ein bloßes ‚Verwaltungsabkommen‘ (Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG) handelte, das daher keiner parlamentsgesetzlichen Ratifikation bedurfte. Die Anordnung in Art. 2 des Abkommens, dass im Regelfall lediglich Sichtkontrollen durchzuführen sind, ließ sich durch Anweisung an den Bundesgrenzschutz umsetzen, ebenso die Einrichtung gemeinsamer Kontrollstellen (Art. 4). Die übrigen Bestimmungen zielten auf eine Selbstbindung der Regierungen ab, dass weitere Initiativen unter anderem zur Zusammenarbeit der Polizeibehörden (Art. 10) und zu Maßnahmen auf Ebene der EG (Art. 11) zu ergreifen seien.

Parallel zur Aushandlung des Saarbrücker Abkommens lässt sich ein Drängen verschiedener rühriger Parlamentarier:innen im Europäischen Parlament nachzeichnen, die sich aktiv für das Ende von Grenzkontrollen einsetzten (Scianna, 2022). An beides anknüpfend legte die Europäische Kommission am 23. Januar 1985 den „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten

geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen“ vor, womit die Ausdehnung von Kontroll erleichterungen für Staatsangehörige von EG-Mitgliedern in den Fokus rückte. Der Vorschlag wurde vom Rat jedoch nie verabschiedet. Es ist hingegen das Saarbrücker Abkommen, das starke Wirkung entfaltete – konkret in Richtung der Benelux-Staaten (Pudlat, 2011, S. 315), wie das Eingangszitat von Robert Goebbels bereits andeutet. Helmut Kohl wandte sich an diese, sich dem deutsch-französischen Vorstoß anzuschließen, wo es auf fruchtbaren Boden fiel, da die Benelux-Staaten bereits seit 1. November 1960 auf gegenseitige Grenzkontrollen verzichteten (Kreft, 2021, S. 22). Die Benelux-Staaten luden Deutschland und Frankreich zu Verhandlungen ein, die rasch am 14. Juni 1985 in das „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“ mündeten (Schutte, 1991, S. 549; 3040 U.N.T.S. 45 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 13 = GMBL 1986, S. 79). Dieses „Schengener Übereinkommen“ bzw. „Schengen I“ wurde in Schengen unterzeichnet, da Luxemburg damals die Präsidentschaft der Benelux-Union innehatte (Kreft, 2021, S. 22). Dieser multilaterale Vertrag kann auf der einen Seite als „Vorreiter- bzw. Vorbildrolle“ für die anderen Mitglieder der EG (Pudlat, 2011, S. 315–316) und als „symbol of a united Europe“ (Stanley-Becker, 2025, S. 1) gedeutet werden, beschreibt auf der anderen Seite aber auch eine differenzierte Form der europäischen Integration mit einem ‚Europa der mehreren Geschwindigkeiten‘ (Meißner, 2023, S. 568–569). Aus deutscher Perspektive stellte das Übereinkommen erneut ein Verwaltungsabkommen dar, das keiner Ratifikation bedurfte. Die vorläufige Anwendung folgte ab dem 15. Juni 1985, das Inkrafttreten am 2. März 1986, nachdem die niederländische Billigungsurkunde am 31. Januar 1986 hinterlegt worden war. Der Fokus lag auf schnellen Verbesserungen an den Binnengrenzen dahingehend, dass in der Regel bloße Sichtkontrollen erfolgen sollten, gemeinsame Kontrollstellen geschaffen wurden und Grenzaufenthalte von Zügen so kurz wie möglich zu halten waren. Das Ende von Binnengrenzkontrollen wurde hingegen in einer längeren Sicht gesehen und mit Akzentverschiebungen von Kontrollen verbunden: Dies zeigte sich im politischen Kern im Titel II („Langfristig durchzuführende Maßnahmen“) und insbesondere dessen Art. 17 Satz 1: „Im Personenverkehr streben die Vertragsparteien den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlegung an ihre Außengrenzen an.“ Gleichzeitig wurde vereinbart, Gespräche unter anderem über die „Ausarbeitung von

Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit“, Verbesserungen der internationalen Rechtshilfe (Art. 18) und Auslieferung und der Harmonisierung der Einreisebedingungen für Drittstaatsangehörige (Art. 20) zu führen sowie zum Beispiel auch eine Harmonisierung der Umsatzsteuer in der EG (Art. 26) anzustreben. Das Schengener Übereinkommen lässt sich daher eher als Keimzelle bzw. Brücke hin zum Schengener Durchführungsübereinkommen (vgl. nachstehend) denn als dessen rechtliches Fundament verstehen. Gleichwohl sind dem Schengener Übereinkommen ab 1990 weitere Staaten beigetreten (siehe unten). Es lässt sich daher in der Rückschau als eine zentrale Basis für „einen gemeinsamen europäischen Raum“ (Siebold, 2013, S. 11) interpretieren, in dem mit traditionellen Vorstellungen von Grenzkontrollen innerhalb Europas gebrochen und auf die Solidarität zwischen den Mitgliedern gesetzt wurde (Votoupalová, 2019, S. 107, 2020, S. 407; Zaiotti, 2011, S. 4).

Mit dem Mauerfall im November 1989 veränderte sich die grundlegende europäische ‚Vorstellungswelt‘ mit der Trennung in West und Ost auf fundamentale Weise (Siebold, 2013, S. 11) – eine „Raumrevolution“ (Schlögel, 2006, S. 25) mit Auswirkungen auf die Umsetzungsregelungen für das Schengener Übereinkommen, da die Unterzeichnung eines Durchführungsabkommens ursprünglich bereits für Dezember 1989 geplant war. Mit der zu diesem Zeitpunkt unklaren Weiterentwicklung der DDR und deutsch-französischen Unstimmigkeiten im Hinblick auf die deutschen Wiedervereinigungsbestrebungen (Siebold, 2013, S. 52) brachte die deutsche Bundesregierung den Wunsch auf Verschiebung der Unterzeichnung vor, was der veränderten Gesamtsituation Rechnung trug und gleichzeitig die Möglichkeit bot, noch einmal über mögliche sicherheitspolitische Fragestellungen zu beraten (Siebold, 2013, S. 102). Daher wurde erst am 19. Juni 1990 das „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“ unterzeichnet („Schengener Durchführungsübereinkommen“ [SDÜ] bzw. „Schengen II“, 3041 U.N.T.S. 135 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 19 = BGBl. 1993 II, S. 1013). Art. 2 Abs. 1 SDÜ statuiert die Grundregel: „Die Binnengrenzen“ – nach Art. 1 also „die gemeinsamen Landgrenzen der Vertragsparteien sowie ihre Flughäfen für die Binnenflüge und ihre Seehäfen für die regelmäßigen Fährverbindungen ausschließlich von und nach dem Gebiet der Vertragsparteien ohne Fahrtunterbrechung in außerhalb des Gebiets gelegenen Häfen“ – „dürfen an jeder Stelle ohne

Personenkontrollen überschritten werden.“ Temporäre Ausnahmen waren nach Maßgabe des Art. 2 Abs. 2 SDÜ möglich. Die Regelung wegfallender Kontrollen ging mit sicherheitspolitischen ‚Ausgleichsmaßnahmen‘ einher (Siebold, 2013, S. 36; Votoupalová, 2019, S. 107–108), plakativ gesprochen als Ergänzung von Freiheit um Sicherheit (Stanley-Becker, 2025, S. 90). Das Abkommen enthielt gemeinsame Regelungen zu den Außengrenzen und Außengrenzkontrollen sowie zur Visa-Erteilung (Art. 3 SDÜ bis 27 SDÜ) und zur Zuweisung der Behandlung eines Asylbegehrens an nur einen Vertragsstaat (Art. 28 bis 38 SDÜ), zudem die Verpflichtung zur polizeilichen Zusammenarbeit (Art. 39 SDÜ) mit Befugnissen zur grenzüberschreitenden Observation (Art. 40 SDÜ) und Nacheile (Art. 41 SDÜ, flankierende Regelungen in Art. 42 und 43 SDÜ) sowie eine Erleichterung des polizeilichen Informationsaustauschs (Art. 44, 46 SDÜ) und der Entsendung von Verbindungsbeamt:innen (Art. 47 SDÜ) (dazu bspw. auch Pudlat, 2011, S. 318–319). Zur Intensivierung der Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 48 ff. SDÜ) verpflichteten sich die Vertragsstaaten – insbesondere wegen des beabsichtigten Wegfalls von Zollkontrollen – auch zur Rechtshilfe bei fiskalischen Straftaten (Art. 50 SDÜ). Als besonders innovativ und langlebig erwies sich die Regelung eines europäisch-transnationalen Doppelbestrafungsverbots in Art. 54 SDÜ ff. (siehe dazu L. Wörner & Jakobi in diesem Band). Die Vertragsstaaten einigten sich zudem auf einen Mindeststandard zur Verfolgung von Betäubungsmittelkriminalität (Art. 70 ff. SDÜ) und zur Begrenzung des Umgangs mit Feuerwaffen und Munition (Art. 77 ff. SDÜ). Wegweisend war zudem die Errichtung des ‚Schengener Informationssystems‘ (Art. 93 ff. SDÜ; siehe dazu M. Wörner in diesem Band), das das Ziel verfolgt, „in dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien anhand der aus diesem System erteilten Informationen die öffentliche Sicherheit und Ordnung einschließlich der Sicherheit des Staates und die Anwendung der Bestimmungen dieses Übereinkommens im Bereich des Personenverkehrs zu gewährleisten“ (Art. 93 Abs. 1 SDÜ). Moderne Überwachungssysteme und ‚unsichtbare Kontrollen‘ wurden ebenso wie Regeln zur Datenspeicherung und -nutzung durch die Behörden etabliert (Fastenrath & Skerka, 2009, S. 227). Beachtenswert sind zudem Art. 134 SDÜ, dem zufolge der Primat des Gemeinschafts- bzw. nun Unionsrechts zu wahren ist („Die Bestimmungen dieses Übereinkommens sind nur anwendbar, soweit sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.“), und Art. 140 SDÜ, der anderen EG-Mitgliedstaaten den Beitritt zum SDÜ ermöglicht.

Anders als beim Schengener Übereinkommen erforderte das SDÜ die Ratifikation durch alle Vertragsstaaten, was zwischen 1991 und 1993 geschah (Pudlat, 2011, S. 320). In Deutschland erfolgte sie nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG mit dem „Gesetz zu dem Schengener Übereinkommen [*sic!*] vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ (BGBl. 1993 II, S. 1010; Denkschrift in BT-Drs. 12/2453). Das Inkrafttreten datiert auf den 1. September 1993, aber die vollständige Anwendung als „Inkraftsetzung“ vollzog sich in kreativer Auslegung des Art. 139 Abs. 2 SDÜ (vgl. Erklärung der Minister und Staatssekretäre vom 30. Juni 1993, ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 127; Grotz, 2024b, Rdn. 4) zum 26. März 1995 (Beschluss des Exekutivausschusses vom 22. Dezember 1994, ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 130). Das Datum 26. März 1995 – zum Sommerflugplan der Fluggesellschaften – wurde erst am 22. Dezember 1994 beim Treffen des Schengener Exekutivausschusses in Heidelberg festgelegt (Rey, 1997, S. 200). Die deutsch-polnische Grenze wurde zur zwischenzeitlichen Außen-Grenze des Schengenraums, dem 1995 Deutschland, Frankreich, die Benelux-Staaten, Portugal<sup>3</sup> und Spanien<sup>4</sup> angehörten. Italien<sup>5</sup> und Österreich<sup>6</sup> folgten 1997, Griechenland<sup>7</sup> im Jahr 2000, ein Jahr spä-

- 
- 3 Beitrittsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen vom 25. Juni 1991 (3097 U.N.T.S. 380) und Beitrittsübereinkommen zum SDÜ vom 25. Juni 1991 (3097 U.N.T.S. 155 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 76), letzteres in Kraft getreten am 1. März 1994, Inkraftsetzung zum 26. März 1995.
  - 4 Beitrittsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen vom 25. Juni 1991 (3097 U.N.T.S. 343) und Beitrittsübereinkommen zum SDÜ vom 25. Juni 1991 (3097 U.N.T.S. 3 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 69), letzteres in Kraft getreten am 1. März 1994, Inkraftsetzung zum 26. März 1995.
  - 5 Beitrittsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen vom 27. November 1990 (3096 U.N.T.S. 370) und Beitrittsübereinkommen zum SDÜ vom 27. November 1990 (3096 U.N.T.S. 240 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 63), in Kraft getreten am 1. Juli 1997, Inkraftsetzung zum 26. Oktober 1997 (BGBl. 1998 II, S. 1968).
  - 6 Beitrittsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen vom 28. April 1995 (3112 U.N.T.S. 367) und Beitrittsübereinkommen zum SDÜ vom 28. April 1995 (3112 U.N.T.S. 215 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 90), in Kraft getreten am 1. Dezember 1997, Inkraftsetzung zum 1. Dezember 1997 (BGBl. 1998 II, S. 1968).
  - 7 Beitrittsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen vom 6. November 1992 (3112 U.N.T.S. 316) und Beitrittsübereinkommen vom 6. November 1992 (3112 U.N.T.S. 42 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 83), in Kraft getreten am 1. Dezember 1997, teilweise Inkraftsetzung zum 8. Dezember 1997 (BGBl. 1998 II, S. 2951).

ter Dänemark<sup>8</sup>, Finnland<sup>9</sup> und Schweden<sup>10</sup>. Entscheidend zu berücksichtigen ist, dass der Beitritt von EG-Mitgliedstaaten auf Grundlage von Art. 140 SDÜ durch Beitrittsübereinkommen mit den bisherigen Vertragsstaaten nicht gleichbedeutend mit der ‚Inkraftsetzung‘ und damit Anwendung des Übereinkommens war, sodass einige Länder wie bspw. Italien bereits früh beitraten, doch die Wirkungen für die Bürger:innen erst sichtbar wurden, wenn die Voraussetzungen der Anwendung des SDÜ gegeben waren und die Kontrollen an den Außengrenzen durchgeführt wurden.

Mit dem Beitritt von Dänemark, Finnland und Schweden waren 13 der damals 15 EG-Mitgliedstaaten Vertragspartner, womit das SDÜ zum Erfolgsmodell geworden war. Gleichzeitig hielt sich mitunter Skepsis gegenüber der Ersetzung von Grenzkontrollen durch mobile Kontrollen als Schleierfahndung im Hinterland, da diesen kein hinreichender Schutz vor ‚illegalen Einwander:innen‘ zugeschrieben wurde (Groenendijk, 2003; Siebold, 2013, S. 107–108, 163–164). ‚Migration‘ als kontrollbedürftiges Phänomen war bereits Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre als Kategorie immer präsenter geworden (Oltmer, 2021, S. 21). Auffällig ist hierzu auch eine Einschätzung von Bossong und Etzold (2018, S. 6): „Geschätzt wurde das Schengener Abkommen im Norden [-] nie. Vor allem die Öffnung der EU-Binnengrenzen in Richtung Mitteleuropa war mit Ängsten vor wachsender Zuwanderung, Kriminalität und Schmuggel verbunden.“ Demgegenüber steht „Schengen als ein bürgernahes Element im europäischen Integrationsprozess“ (Siebold, 2013, S. 12, 228) und damit für ein ‚Europa der Bürger‘ (Pudlat, 2011, S. 303) mit Bürger:innennähe, wie es auch Goebels in seiner Rede 1985 adressierte. In der medialen Berichterstattung wur-

---

8 Beitrittsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen vom 19. Dezember 1996 und Beitrittsübereinkommen zum SDÜ vom 19. Dezember 1996 (ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 97), in Kraft getreten mit der Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union zum 1. Mai 1999, Inkraftsetzung zum 25. März 2001 (ABl. EG 2000 Nr. L 309, S. 24).

9 Beitrittsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen vom 19. Dezember 1996 und Beitrittsübereinkommen zum SDÜ vom 19. Dezember 1996 (ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 106), in Kraft getreten mit der Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union zum 1. Mai 1999, Inkraftsetzung zum 25. März 2001 (ABl. EG 2000 Nr. L 309, S. 24).

10 Beitrittsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen vom 19. Dezember 1996 und Beitrittsübereinkommen zum SDÜ vom 19. Dezember 1996 (ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 115), in Kraft getreten mit der Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union zum 1. Mai 1999, Inkraftsetzung zum 25. März 2001 (ABl. EG 2000 Nr. L 309, S. 24).

den die Schengener Übereinkommen insofern auch vielfach als „Symbol für das Zusammenwachsen Europas“ verhandelt (Siebold, 2013, S. 229).

Parallel zu den Beitrittsübereinkommen von Dänemark, Finnland und Schweden wurde mit den zwei Nicht-EU-Mitgliedstaaten Island und Norwegen ein Kooperationsübereinkommen<sup>11</sup> geschlossen, um die nordische Passunion zu bewahren. In Kraft trat dieses Kooperationsübereinkommen jedoch nicht, da es durch die weitere Rechtsentwicklung überholt wurde: Der am 2. Oktober 1997 unterzeichnete und am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam nahm die als multilaterale Verträge abgeschlossenen Schengener Übereinkommen und Durchführungsübereinkommen in den ‚Besitzstand der Europäischen Union‘ auf (Fastenrath & Skerka, 2009, S. 222; Siebold, 2013, S. 36; Zaiotti, 2011, S. 5), sodass der Schengenraum Teil der EU-Politik der Freizügigkeit wurde (Oltmer, 2021, S. 1): Das „Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union“ (ABl. EG 1997 Nr. C 340, S. 93) überführte das Zusammenwirken der bisherigen Vertragsstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland und Schweden) als „verstärkte Zusammenarbeit“ in den Rechtsrahmen der EU (Art. 1 des Protokolls). Aufgrund von Vorbehalten bezüglich Fragen der inneren Sicherheit wurden Sonderregelungen für Dänemark aufgenommen (Art. 3 des Protokolls). Die bislang an ‚Schengen‘ nicht teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten Großbritannien und Irland erhielten das Recht, jederzeit beantragen zu können, ganz oder teilweise mitzuwirken (Art. 4 des Protokolls). Beim Beitritt neuer Mitgliedstaaten waren diese hingegen zur Übernahme von ‚Schengen‘ zu verpflichten (Art. 8 des Protokolls). Irland ist auf Grundlage von Art. 4 des Protokolls seit 1. Januar 2021 an einige Bereiche des SDÜ, insbesondere das Schengener Informationssystem und Art. 54 SDÜ zum

---

11 „Kooperationsübereinkommen zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande, der Italienischen Republik, dem Königreich Spanien, der Portugiesischen Republik, der Griechischen Republik, der Republik Österreich, dem Königreich Dänemark, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, Vertragsparteien des Schengener Übereinkommens und des Schengener Durchführungsübereinkommens sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen betreffend den Abbau der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen“, in deutscher Fassung verfügbar als Beilage 1420 zur XX. GP des österreichischen Nationalrats.

europäisch-transnationalen Doppelbestrafungsverbot gebunden<sup>12</sup>. Großbritannien war dies ebenfalls ab 1. Januar 2005 bis zu seinem Austritt aus der EU<sup>13</sup>. Die Mitwirkung von Island und Norwegen erfolgte auf einer neuen vertraglichen Grundlage mit dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Abl. EG 1999 Nr. L 176, S. 36).

Der in den Rechtsrahmen der EU übernommene Schengen-*acquis* (Abl. EG 2000 Nr. L 239,) wurde durch Beschlüsse des Rates konkretisiert<sup>14</sup>. Bereits damals zeigte sich, dass etliche Bestimmungen des SDÜ und der Beitrittsübereinkommen zum SDÜ keine rechtliche Wirkung mehr entfalteten, weil sie sich entweder erledigt hatten oder durch vorrangige EU-Regelungen verdrängt wurden (insb. Art. 28 ff. SDÜ zum Asylverfahren, Art. 77 ff. SDÜ zu Feuerwaffen und Munition und Art 120 ff. SDÜ zu Transport und Warenverkehr). Dieser Trend setzte sich in den Folgejahren fort, indem zum Beispiel die Regelungen zur Auslieferung durch den Europäischen Haftbefehl ersetzt (Grotz, 2024a, Rdn. 1) und neue Rechtsgrundlagen für das Schengener Informationssystem geschaffen wurden<sup>15</sup>.

- 
- 12 Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland, Abl. EG 2002 Nr. L 64, S. 20 sowie Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1745 des Rates vom 18. November 2020 zur Inkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über Datenschutz und zur vorläufigen Inkraftsetzung von einigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in Irland, Abl. EU 2020 Nr. L 393, S. 3.
  - 13 Beschluß 2000/365/EG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden, Abl. EG 2000 Nr. L 131, S. 43 sowie Beschluss 2004/926/EG des Rates vom 22. Dezember 2004 über das Inkraftsetzen von Teilen des Schengen-Besitzstands durch das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, Abl. EU 2004 Nr. L 395, S. 70.
  - 14 Beschluß des Rates vom 20. Mai 1999 zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluß, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union, Abl. EG 1999 Nr. L 176, S. 1; Beschluß des Rates vom 20. Mai 1999 zur Festlegung der Rechtsgrundlagen für die einzelnen Bestimmungen und Beschlüsse, die den Schengen-Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union, Abl. EG 1999 Nr. L 176, S. 17.
  - 15 Verordnung (EG) Nr.1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schenge-

Vor allem aber wurden Regelungen zu Binnen- und Außengrenzkontrollen 2006 durch den Schengener Grenzkodex (SGK) ersetzt<sup>16</sup>, mit dem die Bekämpfung ‚illegaler Zuwanderung‘ verankert wurde (Gülzau, 2023, S. 786; Oltmer, 2021, S. 22). Die Grundregel aus Art. 2 SDÜ wurde dabei in Art. 20 SGK 2006 übernommen: „Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“ In nahem zeitlichem Kontext wurde mit dem auch als „Schengen III“ betitelten „Vertrag von Prüm“ wiederum auf multilateraler Ebene bestrebt, eine „Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration“ zu erreichen. Der am 27. Mai 2005 von den Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich, Österreich und Spanien unterzeichnete Vertrag zielte vor allem auf einen schnelleren Datenaustausch nationaler Datenbanken und Vereinfachungen der polizeilichen Zusammenarbeit ab (Fastenrath & Skerka, 2009, S. 231; Pudlat, 2009), was sich als Ausgleichsmaßnahmen zugunsten offener Grenzen im Inneren bewerten lässt. Dieser „Vertrag von Prüm“ wurde als „Prümer Beschlüsse“ rasch in den Rechtsrahmen der EU überführt.<sup>17</sup> Eine umfassende Revision des Schengener Grenzkodex wurde im Jahr 2016

---

ner Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. EU 2006 Nr. L 381, S. 4, sowie Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. EU 2007 Nr. L 205, S. 63.

- 16 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. EU 2006 Nr. L 105, S. 1.

- 17 Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. EU 2008 Nr. L 210, S. 1; Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. EU 2008 Nr. L 210, S. 12; zwischenzeitlich im Wesentlichen ersetzt durch Verordnung (EU) 2024/982 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die automatisierte Abfrage und den Austausch von Daten für die polizeiliche Zusammenarbeit [...], ABl. EU Nr. L 2024/982.

vorgenommen<sup>18</sup>. Neue Beitrittsstaaten wurden einbezogen, die Nicht-EU-Staaten Schweiz<sup>19</sup> und Liechtenstein<sup>20</sup> assoziiert.

Eine neue große Erweiterung des Schengenraums wurde nach dem Beitritt mittelosteuropäischer Staaten 2004 mit dem Abbau von Grenzkontrollen am 21. Dezember 2007 vollzogen (Fastenrath & Skerka, 2009, S. 220–221; Pudlat, 2011, S. 303; Siebold, 2013, S. 33, 77; siehe auch die Beiträge von Novotný sowie Opilowska & Bembnista in diesem Band): „Während das Schengener Abkommen 1985 und 1990 lediglich von Staatssekretären fernab einer größeren öffentlichen Aufmerksamkeit unterzeichnet worden war, wurde die Öffnung der Grenzen nach Osten 2007 [-] groß und öffentlich gefeiert, häufig in Anwesenheit hochrangiger europäischer Politiker“ (Siebold, 2013, S. 86). Aus polnischer Sicht wurde der Beitritt als ‚Triumph der Freiheit‘, nicht mehr hinter dem ‚Eisernen Vorhang‘ eingesperrt zu sein, betrachtet, fiel gleichzeitig aber nicht gänzlich unproblematisch aus, denn Einreisemöglichkeiten für Staaten östlich von Polen, mit denen historisch enge Bande bestanden, wurden durch die Visapolitik eingeschränkt (Siebold, 2013, S. 322).

Zwischenzeitlich ist der größte weltweite Raum der Personenfreizügigkeit entstanden: „Damit umfasst der Schengen-Raum ein zusammenhängendes Gebiet, das vom Nordkap bis nach Malta und vom Atlantik bis zur Grenze Weißrusslands und der Ukraine reicht. In ihm gibt es an den Binnengrenzen grundsätzlich keine Kontrolle von Personen und Waren mehr“ (Fastenrath & Skerka, 2009, S. 221). Bei aller populistischer Kritik an einem Europa offener Binnengrenzen zeugt das Eurobarometer 2024 mit einem Vergleich zur Erhebung im Jahr 2018 von einem sehr positiven Gesamtbild:

- 
- 18 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), Abl. EU 2016 Nr. L 77 vom, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 (Abl. EU Nr. L 2024/1717).
  - 19 Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, Abl. EU 2008 Nr. L 53, S. 52.
  - 20 Protokoll zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, Abl. EU 2011 Nr. L 160, S. 3.

„More than eight in ten EU citizens (82 %) agree that the Schengen Area promotes interactions between people from different cultures, while 13 % disagree. There is a strong consensus that the Schengen Area is good for business in EU countries (80 % agree, +5 pp since 2018), while 13 % disagree (+2 pp). When asked whether they think the Schengen Area has more advantages than disadvantages for their country, three quarters (+9 pp) of EU citizens agree, while 17 % disagree (no change)“ (European Commission, 2024, S. 8). Die Befragungen unterstreichen des Weiteren, dass offene Grenzen mit zu den zentralen Schritten europäischer Integration gezählt werden: „More than seven in ten (72 %, +4 pp) agree that the Schengen Area is one of the EU’s main achievements, while 19 % disagree (+4 pp)“ (European Commission, 2024, S. 9). Grenzüberschreitende Arbeitsmärkte in der EU ‚leben‘ von offenen Grenzen, sodass heute rund zwei Millionen über nationalstaatliche Grenzen hinweg zur Arbeit pendeln, alleine rund 275.000 Grenzgänger:innen in der so genannten Großregion mit ihrem Kern SaarLorLux (Weber & Dörrenbächer, 2022).

## 2.2. Vergrenzungen nach außen – die andere Seite der Schengen-Medaille

Die bisherigen Ausführungen haben bereits gezeigt, dass das Ende von Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums mit verstärkten Sicherungen nach außen Hand in Hand geht – die andere zentrale Seite der Schengen-Medaille (Stanley-Becker, 2025, S. 8): „Von vornherein ist gesehen worden, dass der mit dem Wegfall von Grenzkontrollen und -überwachung einhergehende Verlust an Eingriffsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten einerseits durch einheitliche europäische Regelungen über den Personenverkehr aus Drittstaaten insbesondere bezüglich Zuwanderung und Asyl ausgeglichen werden“ sollte, „andererseits durch die Erstreckung der Geltung von nationalen Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige bzw. von deren Entzug auf alle Staaten des Schengen-Raums [...] sowie durch eine verbesserte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“ (Fastenrath & Skerka, 2009, S. 222). Mit dem Inkrafttreten 1995 verstärkten die Gründungsstaaten Kontrollen an den Schengenraum-Außengrenzen, insofern damals gerade in Richtung Polen und Tschechien (Siebold, 2013, S. 10). ‚Effektive‘ Grenzkontrollen wurden eingefordert, so bspw. dezidiert aus Frankreich in Richtung der deutschen Ostgrenze (Siebold, 2013, S. 208). Die Freiheit im Inneren funktionierte nicht ohne den Anspruch auf Sicherheit, der über den Aufbau von Sicherheit nach außen befriedigt werden sollte (Baumann,

2008; Kreft, 2021, S. 23). Zu berücksichtigen ist dabei auch eine Identitätsstiftende Funktion entsprechender Vergrenzungen (vgl. dazu bspw. Schönwald et al., 2018), da der „Aufbau einer gemeinsamen Außengrenze [...] das Innere nach außen abgrenzt“ (Siebold, 2013, S. 12). Die Außensicherung avancierte damit zum Narrativ einer Bewahrung des Schengenraums im Inneren (Votoupalová, 2019, S. 109). Einer Technisierung wurde Vorschub geleistet – mit mobilen Einheiten, Hubschraubern, Wärmebildkameras etc. (Siebold, 2013, S. 210).

Die Sorge vor ‚irregulärer‘ Migration führte dazu, dass Rückübernahmeabkommen für sich rechtswidrig in einem Land Aufhaltende bereits nach dem Fall des Eisernen Vorhangs an Bedeutung gewannen. Ein Beispiel stellt das am 21. März 1991 von den Benelux-Staaten, Frankreich, Italien und Deutschland mit der Republik Polen geschlossene Abkommen dar, wobei dieses im Gegenzug die Möglichkeit für polnische Bürger:innen erhielt, ohne Visum in den Schengenraum einzureisen (Siebold, 2013, S. 199–200). Immer mehr wurden und werden Asylverfahren und Kontrollprozeduren nach außen verlagert: „[The] externalization has occurred since the very beginning of the Schengen cooperation. At first, northern countries shifted their border controls to their southern neighbors and later these controls were further moved to third (i.e. non-Schengen) countries in Africa and the Middle East. This means that nowadays, Schengen border controls very often take place in third countries where visas are issued even before the foreigners set foot in the Schengen Area“ (Votoupalová, 2020, S. 407–408; vgl. auch Guild, 2021, S. 392). Der Umgang mit Asyl und erwünschte schnelle Rückführungen erwiesen und erweisen sich immer wieder als Streitthemen innerhalb der EU (Guillaume, 2024). Die Gemeinsamkeit der Sicherung nach außen spiegelt sich in der Gründung von Frontex im Jahr 2005 als europäische Grenzschutzagentur wider (Miggelbrink, 2013, S. 210), die immer weiter ausgebaut wurde, unter anderem seit 2007 über *Rapid Border Intervention Teams* (Siebold, 2013, S. 215). Die Verlagerung von Kontrollen nach außen lässt sich als eine Strategie des Vorabfilterns interpretieren (Hess & Kasperek, 2017, S. 52), das heißt die Schengen-Außengrenzen wird zum ‚Filter‘ mit dem politischen Ziel der Verhinderung von ‚irregulärer‘ Migration und Kriminalität sowie zur Repräsentation staatlicher Macht (Siebold, 2013, S. 222).

### 2.3. Grenzen außen, Grenzen innen – jüngere Entwicklungstendenzen

Die jüngere Vergangenheit ist von mitunter sich überlappenden neuerlichen Grenzregulierungen nach außen wie nach innen geprägt – durch Migration(sbewegungen), Terrorismus und die Covid-19-Pandemie (Guild, 2021; van der Woude & van Berlo, 2015, S. 61).

Bereits der ‚arabische Frühling‘ entfaltete Auswirkungen auf Grenzsicherungszielsetzungen der EU in den Jahren 2011 und 2012, indem die Arbeit an ‚smart borders‘ mit Überwachungstechnologien an den Außengrenzen intensiviert wurde (Carrera et al., 2013, S. 1). Die so genannte Flüchtlingskrise 2015 bedingte im Weiteren vielfältige Vergrenzungen: Den Ausgangspunkt bildeten Kontrollen an der deutschen Grenze zu Österreich ab dem 13. September 2015, wenige Tage später folgte Österreich an seiner Südgrenze, ab November 2015 reagierten auch Dänemark, Norwegen und Schweden mit neuerlichen Kontrollen (Bossong & Etzold, 2018, S. 1; Somer, 2020, S. 179). Mit dieser ‚Kettenreaktion‘ ging auch eine ‚Schengen-Krise‘ einher (Casella Colombeau, 2020, S. 2258), die von fehlender gegenseitiger Solidarität zeugte (Trojanowska-Strzeboszewska, 2023, S. 139) und Risiken anstelle konkreter Bedrohungen in den Vordergrund rückte (Karamanidou & Kasperek, 2022). Dies brachte Herausforderungen für die EU mit sich, in der gemeinsame Antworten ausblieben, während Migrierende von einer Intra-Schengenraum-Grenze zur nächsten zogen, um sich nicht in einem der Erstländer registrieren zu müssen bzw. Länder wie Ungarn dies auch dezidiert nicht wünschten (Hess & Kasperek, 2017). In der Folgezeit setzten die EU-Mitgliedstaaten auf eine weitere Stärkung von Frontex (Guild, 2021, S. 386): „Deren Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten wuchsen kontinuierlich an: Verfügte sie 2006 über ein Budget von 19 Mio. EUR, waren es 2018 320 Mio. EUR“ (Oltmer, 2021, S. 44), womit das Bild der ‚Festung Europa‘ zum „Spiegelbild des ‚Europas ohne Grenzen‘“ wurde (Oltmer, 2021, S. 1). Die Terroranschläge vom 13. November 2015 in Frankreich mündeten in einen nationalen Ausnahmezustand und neuerlichen Grenzkontrollen (Bossong & Etzold, 2018, S. 1), gefolgt von Anti-Terrorismusmaßnahmen mit einem Fokus auf den EU-Außengrenzen (Guild, 2021, S. 386).

Wirtschaftsbelange und das zwischenzeitlich weitreichend etablierte Grenzgänger:innentum führten in der Folgezeit dazu, dass die Binnen-grenzkontrollen zwar reduziert, aber nicht vollständig aufgehoben wurden (Bossong, 2020, S. 4; Bossong & Etzold, 2018, S. 3), was eine Symbolik von (vermeintlicher) Sicherheit und der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten vermittelt (vgl. Groenendijk, 2004, S. 151–170). Verlängerungen

wurden im Wechsel mit Migration und innerer Sicherheit begründet, was die Sorge nährt, dass der Schengenraum mit immer wieder verlängerten Grenzkontrollen auf Basis unterschiedlicher Begründungen auseinanderbrechen könnte (Bossong & Etzold, 2018, S. 2). Prognosen zeugen davon, dass Kontrollen wirtschaftsschädlich ausfallen, doch befinden diese sich nicht im Scheinwerferlicht entscheidungspolitischer Debatten: „Die Handels- und Wohlfahrtseinbußen, die eine Wiedereinführung umfassender Binnengrenzkontrollen mit sich brächte, wären auf mindestens 0,15 Prozent des EU-Bruttosozialprodukts oder 63 Milliarden Euro pro Jahr zu schätzen“ (Bossong & Etzold, 2018, S. 2; vgl. auch Somer, 2020, S. 181). Weniger Schengenraum könnte entsprechend auch mit einer Reduktion an Arbeitsplätzen einhergehen (vgl. dazu Votoupalová, 2019, S. 110). Die Renationalisierung von Politiken ist gleichwohl en vogue (Bossong & Etzold, 2018, S. 5).

Entscheidenden weiteren Vorschub leistete die Covid-19-Pandemie. Zwar stand zunächst die Einführung von Kontrollen im Schengenraum nicht auf der Agenda, doch mit dem Anstieg von Corona-Infektionen insbesondere im März 2020 „verkündeten 15 EU-Staaten sowie die Schengen-Mitglieder Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz Grenzsicherungen“ (Bossong, 2020, S. 1; vgl. bspw. auch Guild, 2021, S. 397–398; Sommarribas & Nienaber, 2021). Weitreichende wirtschaftliche, kulturelle, soziale Auswirkungen zeigten sich (Brodowski et al., 2023; Guillaume, 2024; Weber & Wille, 2020) und sind prominent mit dem Schlagwort ‚covidfencing‘ verbunden (Medeiros et al., 2021). Zu beachten ist wiederum, dass Gesundheitsschutz im Schengener Grenzkodex nicht als expliziter Rechtfertigungsgrund für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen genannt war: „the justification on COVID-19 grounds of temporary border controls had to be shoehorned into internal security“ (Guild, 2021, S. 399). Der Grenzkodex erwies sich entsprechend als „unfit for purpose“ (Thym & Bornemann, 2020, S. 1169). Die Pandemie zeigte, wie stark der Nationalstaat weiterhin als ein entscheidender Referenzpunkt fungiert, um die ‚eigene Bevölkerung‘ zu schützen (Bossong, 2020, S. 2). Gleichzeitig wurde manifest, dass Wirtschaftsströme zuvor ohne große öffentliche Beachtung Grenzen passierten, sodass die EU-Kommission sehr schnell für ‚grüne Spuren‘ votierte (Europäische Kommission, 2020), um „einen möglichst reibungslosen grenzüberschreitenden Warenverkehr aufrechtzuerhalten“ (Bossong, 2020, S. 2). Ebenso wurde zeitweise für ein Europa offener Grenzen protestiert. Symbolträchtige Aktionen zeugten hiervon ebenso wie vielfältige Solidaritätsbekundungen oder eine Wanderung an der Grenze entlang für

Schengen (Hoffmann, 2021; Wille, 2023). Auf politischer Ebene traf sich der luxemburgische Außenminister Jean Asselborn mit dem deutschen Außenminister Heiko Maas am 16. Mai 2020 auf der Schengener Brücke an der Mosel, um das Ende der verstärkten Grenzkontrollen von Deutschland nach Luxemburg hin zu würdigen (Kreft, 2021, S. 29).

Mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ab 24. Februar 2022 stellten sich Fragen der Solidarität gänzlich neu und verändert. In der EU vollzog sich eine großflächige Aufnahme von Geflüchteten, bspw. auch in Polen, wo ansonsten seit 2015 ein restriktiver Kurs gegen Geflüchtete verfolgt wurde (Andrejuk, 2023; Opiłowska, 2025). Diese Öffnung wirkte insbesondere zugunsten von Frauen und Kindern als Nachbarn, die angegriffen wurden, und denen geholfen wird (Opiłowska, 2025, S. 13).

Der Wert des Schengenraums, der politisch, ökonomisch, symbolisch mit der Covid-19-Pandemie so sichtbar geworden war, rückt in der Zwischenzeit erneut in den Hintergrund. Die Europäische Integration ist nach der Klassifikation von Schimmelfennig (2021, S. 316; siehe auch Pettersson Fürst, 2024) ‚defensiv‘ geworden, „in which the member states establish rigid joint external borders and powerful common control capacities, but maintain or rebuild their internal barriers“. Möglicherweise hat die Pandemie als Reallabor fungiert, dass neuerliche Grenzkontrollen möglich und realisierbar sind. Auch wenn Bewohner:innen der EU gemäß Eurobarometer 2024 die Maßnahmen des Außengrenzschutzes eigentlich in hohem Maße als effektiv ansehen – „Almost two thirds (64 %) say that these measures are effective in managing the Schengen external borders, while around a quarter (27 %) say they are ineffective“ (European Commission, 2024, S. 8) – sind neuerliche Grenzkontrollen auf Basis des fortentwickelten Schengener Grenzkodex auf der politischen Agenda. Seit 2024 setzt auch Deutschland aus Sorge vor ‚irregulärer Migration‘ und Terrorismus bzw. Kriminalität auf Grenzkontrollen. Als Verfechter für ein Europa offener Grenzen sticht das Großherzogtum Luxemburg hervor, in dem von 482.570 Arbeitskräften 226.611 Grenzgänger:innen sind, sodass offene Grenzen lebenswichtig erscheinen. Es kommt insofern nicht von ungefähr, dass Luxemburg im Februar 2025 gegen die Verlängerung der von Deutschland ausgehenden Grenzkontrollen bei der EU-Kommission Einspruch eingelegt hat (dazu das Grußwort von Gloden in diesem Band).

## 2.4. Résumé und Ausblick

Ein halbes Jahrhundert nach dem Epochenbruch und der so weitreichenden Zäsur mit tiefgehenden Gräben wurden 1995 offene Grenzen im etablierten Schengenraum Wirklichkeit – eine Vision, die zwar schon recht rasch nach Kriegsende diskutiert, aber doch weit entfernt erschien. Das deutsch-französische Saarbrücker Abkommen fungierte zündend für das Schengener Übereinkommen als „Antriebsmotor im europäischen Integrationsprozess, der in den 1980er Jahren ins Stocken geraten war“ (Siebold, 2013, S. 94). Von 1985 bis 1995 ergaben sich zwar immer wieder Verzögerungen, die eine medial kritische Begleitung zur Folge hatten und was davon zeugte, dass dem Versprechen offener Grenzen mit Vorsicht begegnet wurde (Siebold, 2013, S. 107). Zu Kritik führten wiederholt Fragen nationaler Souveränität, zu Migrant:innen und Asylsuchenden, aber auch die Intransparenz der Verhandlungen (Stanley-Becker, 2025, S. 91–92). Doch trotz all dieser Vorbehalte blicken wir im Jahr 2025 auf 40 Jahre Schengener Übereinkommen und 30 Jahre Etablierung eines Schengenraums ohne Binnengrenzen zurück.

Offene Grenzen bedeuteten aber nie den Weg hin zu einer grenzenlosen Welt – ganz im Gegenteil: Befürchteten Risiken wurde mit erhöhten Sicherheitsmaßnahmen und einer wachsenden Sicherung und Kontrolle nach außen begegnet (Oltmer, 2021, S. 43–44). Für verschiedene Nationalstaaten ist es nicht durchgehend vorstellbar, nicht mehr die Kontrolle über die eigenen Landesgrenzen innezuhaben (Fellner & Weber, 2023). Dieses regelmäßig wiederkehrende Narrativ (Siebold, 2013, S. 116) ist neuerlich im Zuge der Covid-19-Pandemie besonders sichtbar geworden (Albers et al., 2021). Aushandlungsprozesse um offene Grenzen bringen damit insgesamt Fragen nach dem Verhältnis von Nationalstaaten zu Europa sowie der Staaten untereinander mit sich. Sorgen vor dem Verlust von Einfluss, Sicherheit etc. (Casella Colombeau, 2020; Guild, 2021; van der Woude & van Berlo, 2015) treffen auf ein „Symbol für die europäische Annäherung und Aussöhnung“ (Siebold, 2013, S. 335).

Im Lichte der Entwicklungen der 2010er und 2020er Jahre stellt der Schengenraum ein komplexes Gefüge mit ungewisser Zukunft dar. Rechtlich gesehen sind die meisten Bestimmungen des 1985 unterzeichneten Schengener Übereinkommens und des vor 30 Jahren in Kraft getretenen Durchführungsübereinkommens – mit der bedeutenden Ausnahme der Art. 54 ff. SDÜ betreffend das europäisch-transnationale Doppelbestrafungsverbot – heutzutage ohne unmittelbare Relevanz. Sie werden von vor-

rangig anwendbarem EU-Recht überlagert. Beide Übereinkommen bilden aber weiterhin das zentrale Fundament, auf dem der Schengen-Besitzstand fortentwickelt wurde – insbesondere mit dem Schengener Grenzkodex 2016 –, sodass ‚Schengen‘ weiterhin sinnbildlich für eine Öffnung der Binnengrenzen bei gleichzeitiger Abschottung nach außen steht. Wie geht es in den kommenden Jahren aber weiter? In welche Richtung schlägt der ‚Seismograph‘ für die europäische Integration aus? Mit dem vorliegenden Sammelband können wir nur einen vorsichtigen Ausblick wagen. Der Blick in die Vergangenheit und Gegenwart ermöglicht allerdings, Entwicklungs- und Integrationsprozesse besser zu verstehen und einzuordnen, wovon die im Band versammelten Beiträge zeugen.

### 3. Überblick über die Beiträge des Sammelbandes

Die Schengener Übereinkommen und deren Folgenentwicklungen tangieren vielfältige gesellschaftspolitische Bereiche. Im ersten Themenblock rücken in unserem Band **„Grenzen im Schengenraum – damals und heute“** in den Fokus. Den Ausgangspunkt macht dabei der Beitrag *„Der schwierige Weg nach Schengen. Ein Rückblick auf einen europäischen Aushandlungsprozess und seine Folgen bis heute“* von **Reiner Marcowitz**, in dem er Vorbedingungen der 1980er Jahre hin zum Saarbrücker Abkommen und dann zum Schengener Übereinkommen skizziert. Jüngere Entwicklungen mit neuerlichen Grenzkontrollen finden kritische Berücksichtigung, da sie der ‚europäischen Idee‘ und den vollzogenen europäischen Integrationsschritten zuwiderlaufen. **Leonie Staud** wirft mit ihrem Artikel *„Die Entwicklung des Schengenraums aus deutsch-französischer Perspektive“* ein Scheinwerferlicht im Besonderen auf Deutschland und Frankreich mit deren bedeutsamer Rolle hin zu ‚Schengen‘. Sie zeigt, dass offenen Binnengrenzen regelmäßig mit Skepsis begegnet wurde, diese im Jahr 2025 allerdings noch einmal stärker einem nationalstaatlichen Gefühl innerer Sicherheit und Kontrolle zu dienen scheinen. Mit *„Ungarn – zwischen Grenzzaun und grenzüberschreitender Kooperation“* nähert sich **Heinrich Kreft** einem Land, das 2004 der EU und 2007 dem Schengen-Raum beigetreten ist. Dabei wird gezeigt, wie Ungarn mit seinen Nachbarn kooperiert(e) und der Bau eines Grenzzauns im Zuge der so genannten Flüchtlingskrise im Jahr 2015 gerade auch dazu diente, rechtspopulistischem innenpolitischem Druck zu begegnen. Mit dem Beitrag wird das Narrativ des Schutzes der EU- und Schengen-Außengrenze eindrücklich ausdifferenziert. **Elżbieta Opiołowska**

**& Kamil Bemnista** beleuchten mit *„Eine reife Nachbarschaft? Die deutsch-polnische Grenze aus der Perspektive von 18 Jahren Schengen-Erfahrung“* ein weiteres Land, das 2004 in die EU kam und ebenfalls seit 2007 zu ‚Schengen‘ gehört: Polen. Dabei werden Chancen, Herausforderungen und Wendepunkte der europäischen Integrationsgeschichte Polens gleichermaßen beleuchtet wie *rebordering* und *debordering*-Prozesse der letzten Jahrzehnte Berücksichtigung finden. Im Weiteren wendet sich **Jochen Oltmer** migrationspolitischen Fragestellungen mit *„Schengen‘ – eine migrationshistorische Verortung“* zu. Dabei ordnet er das Schengener Übereinkommen in Wandlungsprozesse der europäischen Migrationspolitiken seit dem 19. Jahrhundert ein, rahmt sicherheitspolitische Aspekte und betrachtet heutige komplexe Grenzregime jenseits von ‚einfachen‘ Kontrollen an den Außengrenzen der EU. Den Abschluss des ersten Blocks macht **Christian Wille** zum Thema *„Vom Schengen-Spirit zum Border-Spirit. Beobachtungen aus Sicht der Grenzforschung“*. Der Autor beschreibt zur konzeptuellen Einordnung zentrale Entwicklungslinien der Forschung zu Grenzen, um eine Grundlage zur Systematisierung von Schengen-Entwicklungen zu legen. Basierend auf einer Analyse zu reaktivierten zeitweisen Grenzkontrollen zwischen 2015 und 2024 illustriert er die zunehmende Normalisierung von Kontrollen hin zu einem neuerlichen ‚Border-Spirit‘ im Zuge sich renationalisierender Grenzpolitiken, die den Schengenraum offener Binnengrenzen in Frage stellen.

Im zweiten Themenblock wird ausführlicher auf **„Schengen und die Fortentwicklung des Rechts“** eingegangen. An die zunehmenden Binnengrenzkontrollen innerhalb des Schengenraums knüpft **Dominik Brodowski** mit der Fragestellung *„Grenzkontrollen und Grenzschließungen trotz ‚Schengen‘? Rechtliche Grenzen für grenzpolizeiliches Rebordering innerhalb der Europäischen Union“* an. Er konstatiert dabei, dass die objektive Rechtslage unzureichend durchgesetzt wird und schlägt Maßnahmen zur Stärkung von ‚Schengen‘ vor. In den beiden sich anschließenden Beiträgen rücken rechtliche Spezifika in europäischen Grenzregionen in das Zentrum der Aufmerksamkeit. **Nikolaus Marsch & Alexander Kratz** nähern sich Inkompatibilitäten nationaler Rechtsordnungen, die binationale Unternehmungen verlangsamen oder gar verhindern können. Sie beleuchten dabei Verfahren zur aktiven Bearbeitung entsprechender Herausforderungen: *„Abbau unsichtbarer Schlagbäume durch den Grenzraum-Check. Ein schlankes Instrument zur Einspeisung lokaler Expertise aus den Grenzregionen in das Gesetzgebungsverfahren“*. Basierend auf dem Austausch einer Arbeitsgruppe des deutsch-französischen Ausschusses für grenzüberschrei-

tende Zusammenarbeit zeigen die Autoren Wege auf, wie neue Hürden für Grenzregionen mit ‚unsichtbaren Schlagbäumen‘ vermieden werden könnten. Mit *„Offene Grenzen und wie weiter? Experimentier- und Öffnungsklauseln in deutsch-französischen Grenzregionen“* beschreiben dann **Michael Frey & Rahel Alia Müller** konkrete Optionen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, ausgehend vom Aachener Vertrag. Praktische Beispiele illustrieren Mittel und Wege, um grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erleichtern. Den polizeilichen Informationsaustausch nimmt **Matthias Wörner** mit *„Die Transformation der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa durch das Schengener Informationssystem und seine Weiterentwicklung“* in den Blick. Besonderes Augenmerk richtet er auf die Leistungsfähigkeit des Informationsaustauschs, aber auch auf Fragen des Rechtsschutzes und des Datenschutzes. **Liane Wörner** und **Luis Jakobi** weisen mit *„Das europäisch-transnationale Doppelverfolgungsverbot als Fundament des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“* darauf hin, welche Bedeutung sowie welchen Bedeutungswandel Artikel 54 SDÜ genommen hat: zunächst gewährleistete diese Bestimmung, dass niemand innerhalb des Schengenraums mehrmals wegen derselben Tat bestraft werden darf. Inzwischen aber grenzt diese Vorschrift das nunmehr in der EU-Grundrechtecharta verankerte Recht ein. Zudem diskutieren sie, wie sich potenziell zu einer Doppelbestrafung führende Jurisdiktionskonflikte möglichst frühzeitig auflösen lassen.

Der letzte Themenblock zu **„Grenzüberschreitende Kooperation im Lichte von Schengen“** fokussiert sich auf spezifische Fragestellungen grenzregionaler Entwicklungsprozesse, die eng auf einem Europa offener Binnengrenzen fußen. Zunächst assoziieren **Stefanie Thurm & Georg Wenzelburger** ‚differenzierte Integration‘ und Grenzregionen. Sie fragen hier nach: *„Integration ‚von unten‘? Grenzregionen und ihr Beitrag zur differenzierten Integration in Europa“*. Konkret geht es den beiden darum, inwiefern differenzierte Integration um eine Perspektive ‚bottom-up‘ ergänzt werden könnte und wie sich so europäische Integration 40 Jahre nach dem Schengener Übereinkommen weitergehend einordnen lässt. **Dominik Bertram, Tobias Chilla, Stefan Hippe, Kristina Zumbusch & Daniel Zwicker-Schwarm** betrachten *„Grenzüberschreitende Governance – gewachsene Kooperation und Potenziale der strategischen Orientierung“*. Konkret nähern sie sich funktionalen Verflechtungen und dem Stand der Kooperationen in Grenzregionen mit deutscher Beteiligung. Schwächen wie Stärken etablierter Governance werden auf dieser Grundlage herausgestellt, um so darzustellen, wie sich entsprechende Regionen zukunftsfähig

weiterentwickeln könnten. Im Weiteren rücken spezifische grenzregionale Kontexte in den Fokus. **Lukáš Novotný** gibt vertiefende Einblicke in „Die aktuelle grenzüberschreitende Kooperation der Polizei und Rettungsdienste an der deutsch-tschechischen Grenze“. Wie verdeutlicht wird, führen offene Binnengrenzen noch nicht zwangsläufig zu ‚offenen Grenzen‘ für die Zusammenarbeit der beiden im Titel genannten Bereiche. Interne wie externe Barrieren lassen sich identifizieren, die in Notfällen bereits zu ausgeprägten Herausforderungen geführt haben und deren Beseitigung ein grenzüberschreitendes Anliegen sein sollte. Von einem ‚Europa offener Grenzen‘ gehen danach **Birte Wassenberg & Joachim Beck** aus und wenden sich im Spezifischen dem Oberrhein zu: „Das Schengener Übereinkommen: Wirkung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-französischen Grenze am Oberrhein“. Sie heben im Lichte schmerzhafter Erinnerungen an Zeiten kontrollierter Grenzen in der Vergangenheit auf positive Errungenschaften offener Binnengrenzen ab und betrachten neuerliche Hindernisse im Zuge jüngster verstärkter Grenzkontrollen. **Julia Dittel & Florian Weber** gehen von der lokalen Ebene in der deutsch-französisch-luxemburgischen Grenzregion aus: „Wo offene Grenzen verbinden: die Region SaarLorLux in Europa aus kommunaler Perspektive“. Basierend auf einer quantitativen Befragung von kommunalen Entscheidungsträger:innen in den drei Teilregionen und vertiefenden Interviews stellen sie dar, dass lokal eine hohe Verbundenheit mit Europa besteht, die eng an das Europa offener Binnengrenzen gekoppelt ist. Die Covid-19-Pandemie mit den einhergehenden Grenzkontrollen fungierte als Zäsur, die in hohem Maße als Rückschritt und weniger als Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bewertet wird. „Das Schengener Übereinkommen als Voraussetzung für die grenzüberschreitende Ausbildungsmobilität“ wird im Anschluss von **Ines Funk** erörtert. Die Autorin hebt Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Berufsausbildung und eines grenzüberschreitenden Studiums hervor, die eng geknüpft an die Freizügigkeit in der EU und offene Grenzen sind. Ausgehend von der Covid-19-Pandemie arbeitet sie heraus, welchen Einfluss einhergehende Restriktionen auf die Mobilität von Jugendlichen hatten und wie sich neuerliche *rebordering*-Prozesse auf künftige Entwicklungen im Kontext der Ausbildungsmobilität auswirken könnten. Schließlich wendet sich **Ulla Connor** der lebensweltlichen grenzüberschreitenden Ebene zu: „Schengen-Grenzen aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Kooperation. Eine Untersuchung am Beispiel der Großregion“. Sie betrachtet durch Interreg kofinanzierte Kleinprojekte und generiert so Einblicke in Erfahrungen und Perspektiven des grenzüberschreitenden

Austauschs. Grenzen und Grenzüberschreitungen werden in Narrationen von Interviewten markant herausgearbeitet.

In der Gesamtschau ergibt sich ein Kaleidoskop vielfältiger, sich ergänzender und ineinander verschränkter Eindrücke zu Europa im 20. und 21. Jahrhundert. Jenseits einer idealisierten Idee eines Europas offener Binnengrenzen werden frühere wie heutige Ambivalenzen deutlich. Gleichzeitig zieht sich durch viele Beiträge das Petitum, dass zu den Grundfesten der EU und ihrer Integrationsgeschichte ein Europa der offenen Binnengrenzen zählt – eine Errungenschaft, die nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden sollte.

#### Literaturverzeichnis

- Albers, T., Köbele-Ennaji, V., Ross, J. & Wolfart, V. (2021). Nationale Reflexe im Angesicht einer europäischen Krise: Die Kontrollen an der deutsch-französischen Binnengrenze während der ersten Welle der COVID-19-Epidemie. In F. Weber, R. Theis & K. Terrollion (Hrsg.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières: COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19* (S. 367–378). Springer VS.
- Andrejuk, K. (2023). Rapid Evolution of Refugee Policy in Poland: Russian Invasion of Ukraine as a Focusing Event. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* (online first), 1–14. <https://doi.org/10.1080/15562948.2023.2260337>
- Baumann, M. (2008). 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?* (S. 17–33). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bossong, R. (2020). EU-Grenzsicherung in Zeiten der Pandemie. *SWP-Aktuell* (45), 1–8. <https://doi.org/10.18449/2020A45>
- Bossong, R. & Etzold, T. (2018). Die Zukunft von Schengen: Binnengrenzkontrollen als Herausforderung für die EU und die nordischen Staaten. *SWP-Aktuell* (53), 1–8. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaar-60094-7>
- Brodowski, D., Nesselhauf, J. & Weber, F. (2023). Die Covid-19-Pandemie und ihre komplexen gesellschaftspolitischen Auswirkungen in Europa. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 3–21). Springer VS.
- Carrera, S., Hernanz, N. & Parkin, J. (2013). *Local and regional authorities and the EU's external borders: A multi-level governance assessment of the Schengen governance and 'Smart Borders'*. Centre for European Policy Studies. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb3b3933-8e1d-44b8-a8a7-860ba28ad7c5/language-en>
- Casella Colombeau, S. (2020). Crisis of Schengen? The effect of two 'migrant crises' (2011 and 2015) on the free movement of people at an internal Schengen border. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(11), 2258–2274.

- Europäische Kommission. (2020). COVID-19: Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen [(2020/C 86 I/01)]. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316(03)&from=EN)
- European Commission. (2024). *Citizens' attitudes towards the Schengen Area: Special Eurobarometer 549*. <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=94054>
- Fastenrath, U. & Skerka, A. (2009). Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen – Mechanismen und rechtliche Probleme grenzüberschreitender polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit. *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 12(2), 219–262.
- Fellner, A. M. & Weber, F. (2023). Grenzen und Grenzregime. In T. Scharrer, B. Glorius, J. O. Kleist & M. Berlinghoff (Hrsg.), *Flucht- und Flüchtlingsforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium* (S. 315–319). Nomos.
- Groenendijk, K. (2003). New Borders Behind Old Ones: Post-Schengen Controls Behind the Internal Borders and Inside the Netherlands and Germany. In K. Groenendijk, E. Guild & P. Minderhoud (Hrsg.), *In Search of Europe's Borders* (S. 131–146). Kluwer Law International.
- Groenendijk, K. (2004). Reinstatement of controls at the internal borders of europe: why and against whom? *European Law Journal*, 10(2), 150–170.
- Grotz, M. (57. Lfg. 2024a). III A 1.3 Übereinkommen von Schengen. In H. Grützner, P. Pötz, C. Kreß, N. Gazeas & D. Brodowski (Hrsg.), *Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen* (Band IV). C.F. Müller.
- Grotz, M. (57. Lfg. 2024b). III A 3.3 Übereinkommen von Schengen. In H. Grützner, P. Pötz, C. Kreß, N. Gazeas & D. Brodowski (Hrsg.), *Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen* (Band IV). C.F. Müller.
- Guild, E. (2021). Schengen Borders and Multiple National States of Emergency: From Refugees to Terrorism to COVID-19. *European Journal of Migration and Law*, 23(4), 385–404. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340111>
- Guillaume, M. (2024). EU Schengen Internal Borders Controls: Two wrongs make a right in Europe. *International Law and Human Rights Protection*, 1(2), 1–12. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5000807>
- Gülzau, F. (2023). A “New Normal” for the Schengen Area: When, Where and Why Member States Reintroduce Temporary Border Controls? *Journal of Borderlands Studies*, 38(5), 785–803. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1996260>
- Hess, S. & Kasperek, B. (2017). De- and Restabilising Schengen. The European Border Regime After the Summer of Migration. *Cuadernos Europeos de Deusto* (56), 47–77. <https://doi.org/10.18543/ced-56-2017pp47-77>
- Hoffmann, P. M. A. (2021). 200 Kilometer für Schengen: Zwei Saarländer setzen Zeichen für offene Grenzen. In F. Weber, R. Theis & K. Terrolion (Hrsg.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières: COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19* (S. 323–339). Springer VS.

- Karamanidou, L., & Kasperek, B. (2020). From Exceptional Threats to Normalized Risks: Border Controls in the Schengen Area and the Governance of Secondary Movements of Migration. *Journal of Borderlands Studies*, 37(3), 623–643. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1824680>
- Kreft, H. (2021). 2020 – ein schwieriges Jubiläumsjahr für die Schengener Abkommen. *Jahrbuch Kreis Trier-Saarburg*, 21–30.
- Medeiros, E., Guillermo Ramírez, M., Ocskay, G. & Peyrony, J. (2021). Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe. *European Planning Studies*, 29(5), 962–982. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1818185>
- Meißner, V. (2023). Schengen-Raum. In W. Weidenfeld, W. Wessels & F. Tekin (Hrsg.), *Europa von A bis Z* (16. Aufl., S. 567–572). Springer VS.
- Miguelbrink, J. (2013). Vom „Eisernen Vorhang“ zum Schengen Abkommen – Entwicklung der Grenzen und Grenzregime in Europa und in der EU. In H. Gebhardt, R. Glaser & S. Lentz (Hrsg.), *Europa – eine Geographie* (S. 208–211). Springer Spektrum.
- Oltmer, J. (2021). *Die Grenzen der EU: Europäische Integration, „Schengen“ und die Kontrolle der Migration*. Springer VS.
- Opilowska, E. (2025). (De-)Bordering Through Discursive Practices: Ambivalent Narratives on the EU External Border Crises. *Journal of Borderlands Studies* (online first), 1–20. <https://doi.org/10.1080/08865655.2025.2463908>
- Pettersson Fürst, J. (2023). Defensive integration through cooperative re-bordering? How member states use internal border controls in Schengen. *Journal of European Public Policy*, 31(2), 478–500. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2162104>
- Pudlat, A. (2009). Grenzen ohne Polizei – Polizei ohne Grenzen? Überlegungen zu den Ambivalenzen des Schengen-Prozesses. In M. Gehler & A. Pudlat (Hrsg.), *Grenzen in Europa* (S. 269–303). Georg Olms Verlag.
- Pudlat, A. (2011). Der lange Weg zum Schengen-Raum: Ein Prozess im Vier-Phasen-Modell. *Journal of European Integration History*, 17(2), 303–325.
- Pudlat, A. (2013). *Schengen: Zur Manifestation von Grenze und Grenzschutz in Europa*. Georg Olms Verlag.
- Rey, A. (1997). *Einwanderung in Frankreich 1981 bis 1995*. Leske + Budrich.
- Salomon, S. & Rijpma, J. (2023). A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship. *German Law Journal*, 24(2), 281–309.
- Schimmelfennig, F. (2021). Rebordering Europe: external boundaries and integration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 28(3), 311–330. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1881589>
- Schlögel, K. (2006). *Im Raume lesen wir die Zeit: Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik*. Carl Hanser.
- Schönwald, A., Spellerberg, A. & Weber, F. (2018). Grenzen – Identitäten – Heimat: Theoriegeleitete Annäherungen an Konstrukte und Konzepte im „grenzüberschreitenden“ Kontext. In K. Pallagst, A. Hartz & B. Caesar (Hrsg.), *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit* (S. 130–142). Arbeitsberichte der ARL 20. Selbstverlag.

- Schutte, J. (1991). Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe. *Common Market Law Review*, 28(3), 549–570.
- Scianna, B. M. (2022). Abgeordnete ohne Grenzen? Das Europäische Parlament und die Entstehung des Schengener Abkommens. *Journal of European Integration History*, 28(2), 247–268.
- Siebold, A. (2013). *ZwischenGrenzen: Die Geschichte des Schengen-Raums aus deutschen, französischen und polnischen Perspektiven*. Ferdinand Schöningh.
- Somer, M. de (2020). Schengen: Quo Vadis? *European Journal of Migration and Law*, 22(2), 178–197.
- Sommarribas, A. & Nienaber, B. (2021). Border controls versus European solidarity. In G. Mein & J. Pause (Hrsg.), *The Ends of Humanities: Bd. 2. Self and Society in the Corona Crisis: Perspectives from the Humanities and Social Sciences* (S. 329–339). Melusina Press. <https://doi.org/10.26298/bxaj-cq22>
- Stanley-Becker, I. (2025). *Europe without Borders: A History*. Princeton University Press.
- Taschner, H. C. (1997). *Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten*. Nomos.
- Thym, D. & Bornemann, J. (2020). Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics. *European Papers*, 5(3), 1143–1170. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/420>
- Trojanowska-Strzeboszewska, M. (2023). The Schengen Project in the light of European Integration Theories. *Online Journal Modelling the New Europe* (42), 138–160.
- van der Woude, M. A. & van Berlo, P. (2015). Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package. *Utrecht Law Review*, 11(1), 61–79.
- Votoupalová, M. (2019). Solidarity As a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen? Discourse of the EU Institutions. *Czech Journal of Political Science / Politologický časopis*, 26(2), 102–121. <https://doi.org/10.5817/PC2019-2-102>
- Votoupalová, M. (2020). Schengen Cooperation: What Scholars Make of It. *Journal of Borderlands Studies*, 35(3), 403–423. <https://doi.org/10.1080/08865655.2018.1457974>
- Weber, F. & Dörrenbächer, H. P. (2022). Die grenzüberschreitende Region. In U. Ermann, M. Höfner, S. Hostniker, E. M. Preininger & D. Simic (Hrsg.), *Sozial- und Kulturgeographie: Bd. 52. Die Region – eine Begriffserkundung* (S. 181–190). transcript Verlag.
- Weber, F. & Wille, C. (2020). Grenzgeographien der COVID-19-Pandemie. In F. Weber, C. Wille, B. Caesar & J. Hollstegge (Hrsg.), *Geographien der Grenzen: Räume – Ordnungen – Verflechtungen* (S. 191–223). Springer VS.
- Wille, C. (2023). Europäische Grenzraumforschung in Zeiten der Vergrenzungen: Problemaufriss und Perspektiven. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 25–43). Springer VS.
- Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. University of Chicago Press.

