

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

40 Jahre Schengener Übereinkommen

Europa und seine inneren Grenzen



Nomos

Saarbrücker Beiträge zur Europaforschung

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

Band 6

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



Nomos eLibrary

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

40 Jahre Schengener Übereinkommen

Europa und seine inneren Grenzen



Nomos

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

1. Auflage 2025

© Die Autor:innen

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

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

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

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

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



Onlineversion
Nomos eLibrary



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

Inhaltsverzeichnis

Grußworte

Grußwort der Ministerpräsidentin des Saarlandes 11

Grußwort des luxemburgischen Ministers für innere
Angelegenheiten 15

Zur Einleitung

Florian Weber, Julia Dittel & Dominik Brodowski
Ein Europa offener Binnengrenzen zwischen Utopie und
Wirklichkeit 21

Grenzen im Schengenraum – damals und heute

Reiner Marcowitz
Der schwierige Weg nach Schengen. Ein Rückblick auf einen
europäischen Aushandlungsprozess und seine Folgen bis heute 53

Leonie Staud
Die Entwicklung des Schengenraums aus deutsch-französischer
Perspektive 69

Heinrich Kreft
Ungarn – zwischen Grenzzaun und grenzüberschreitender
Kooperation 93

Inhaltsverzeichnis

Elżbieta Opilowska & Kamil Bembnista

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

Jochen Oltmer

„Schengen“ – eine migrationshistorische Verortung 127

Christian Wille

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

Schengen und die Fortentwicklung des Rechts

Dominik Brodowski

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

Nikolaus Marsch & Alexander Kratz

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

Michael Frey & Rahel Alia Müller

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

Matthias Wörner

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

Liane Wörner & Luis Jakobi

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

Grenzüberschreitende Kooperation im Lichte von Schengen

- Stefanie Thurm & Georg Wenzelburger*
Integration „von unten“? Grenzregionen und ihr Beitrag zur differenzierten Integration in Europa 271
- Dominik Bertram, Tobias Chilla, Stefan Hippe, Kristina Zumbusch & Daniel Zwicker-Schwarm*
Grenzüberschreitende Governance – gewachsene Kooperation und Potenziale der strategischen Orientierung 291
- Lukáš Novotný*
Die aktuelle grenzüberschreitende Kooperation der Polizei und Rettungsdienste an der deutsch-tschechischen Grenze 317
- Joachim Beck & Birte Wassenberg*
Das Schengener Übereinkommen: Wirkung auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-französischen Grenze am Oberrhein 337
- Julia Dittel & Florian Weber*
Wo offene Grenzen verbinden: die Region SaarLorLux in Europa aus kommunaler Perspektive 359
- Ines Funk*
Das Schengener Übereinkommen als Voraussetzung für die grenzüberschreitende Ausbildungsmobilität 375
- Ulla Connor*
Schengen-Grenzen aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Kooperation. Eine Untersuchung am Beispiel der Großregion 397
- Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 419

Grüßworte

Grußwort der Ministerpräsidentin des Saarlandes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grußwort der Ministerpräsidentin des Saarlandes

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

Anke Rehlinger

Grußwort des luxemburgischen Ministers für innere Angelegenheiten

Schengen must be alive!

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

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

Vom Schengen-Abkommen zum Schengen-Raum

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

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

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

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

In Schengen ist der europäische Gedanke greifbar

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

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

Wir sind die Großregion! Wir sind keine Grenzregion!

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

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

Grenzkontrollen – Widerspruch zum Schengen-Abkommen

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

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

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

Keine Grenzen in den Köpfen der Bürger entstehen lassen!

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

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

Einhaltung des Schengen-Abkommens als absolute Priorität

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

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

Bekennnis zur Wertegemeinschaft der EU

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

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

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

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

Die Weichen für die Zukunft Europas müssen jetzt gestellt werden!

Schengen must be alive!

Léon Gloden

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 Übereinkommens¹

-
- 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.



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 alt², 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 Mitterrand 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 Verbindungsbeamten: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, Portugal³ und Spanien⁴ angehörten. Italien⁵ und Österreich⁶ folgten 1997, Griechenland⁷ 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 Dänemark⁸, Finnland⁹ und Schweden¹⁰. 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 Kooperationsübereinkommen¹¹ 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 gebunden¹². Großbritannien war dies ebenfalls ab 1. Januar 2005 bis zu seinem Austritt aus der EU¹³. 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 konkretisiert¹⁴. 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 wurden¹⁵.

-
- 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) ersetzt¹⁶, 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 Datenabgleich 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.¹⁷ 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.

vorgenommen¹⁸. Neue Beitrittsstaaten wurden einbezogen, die Nicht-EU-Staaten Schweiz¹⁹ und Liechtenstein²⁰ 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 Opiłowska & 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 Binnengrenzkontrollen 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 Folgentwicklungen 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 Integrationsritten 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 Opiłowska**

& Kamil Bembnista 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. Ete & 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-ssoar-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. Terroliion (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 Jubiläumjahr 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.

Grenzen im Schengenraum – damals und heute

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

Reiner Marcowitz (Université de Lorraine)

Zusammenfassung

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

Schlagworte

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

1. Einleitung

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

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

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

2. Die „goldenen“ 1980er Jahre

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

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

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

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

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

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

3. Schwierige Verhandlungen

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

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

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

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

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

1 *Schengen-Besitzstand – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen*. In Amtsblatt Nr. L 239 vom 22/09/2000 S. 0013 – 0018. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01)) (Zugriff am 28.04.2025)/.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Lehren aus Schengen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis

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

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

Die Entwicklung des Schengenraums aus deutsch-französischer Perspektive

Leonie Staud (Universität des Saarlandes)

Zusammenfassung

40 Jahre nach der Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens im Jahr 1985 befindet sich das ‚grenzenlose Europa‘ in einer Krise. Grenzsicherungen innerhalb Europas gewinnen wieder an Bedeutung und werden nicht mehr nur von rechtspopulistischen Parteien gefordert. Auf Grenzkontrollen und -schließungen wurde bereits während der Covid-19-Pandemie zurückgegriffen, aber auch jüngst zur Mitte der 2020er Jahre werden sie wieder an allen deutschen Landesgrenzen mit dem erklärten Ziel der Migrationsbegrenzung durchgeführt. Der Schengenraum stellt sich vor diesem Hintergrund als äußerst fragiles System heraus, dessen Mitgliedstaaten insbesondere in Krisensituationen mitunter reflexartig auf nationale Handlungsstrukturen zurückgreifen. In diesem Beitrag wird die Entstehung des Schengenraums und dessen Entwicklung aus deutsch-französischer Perspektive dargestellt. Es wird deutlich, dass bereits zur Entstehungszeit des Schengener Übereinkommens der tatsächliche Grenzkontrollabbau keineswegs unumstritten war. Nach der geglückten deutsch-französischen Initiative durch Helmut Kohl und François Mitterrand kamen auf beiden Seiten im Laufe der Jahre Sicherheitsbedenken auf. Dennoch erfolgte schließlich die Umsetzung mit der Folge, dass der Schengenraum heute als große europäische Errungenschaft gilt. Die Autorin kommt zu dem Schluss, dass das symbolische Gewicht von Grenzen, das vormalig zur Förderung der europäischen Integration genutzt wurde, nun der Herstellung eines Gefühls der inneren Sicherheit und Kontrolle zu dienen scheint.

Schlagworte

Grenzkontrollen, Saarbrücker Abkommen, Schengener Übereinkommen, Grenzregion, Schengenraum, Covid-19-Pandemie

1. Schengen – vom Ideal in die Krise?

Das Schengener Übereinkommen gilt als eine der bedeutendsten europäischen Errungenschaften. Begleitet und getragen wurde es von einer starken Symbolkraft der ‚offenen Grenzen‘ in Europa. Der Abbau der europäischen Binnengrenzen wurde nach zwei Weltkriegen vor allem als Zeichen für gegenseitige Annäherung, Kooperation und Frieden unter den europäischen Staaten gerahmt (dazu auch Oltmer in diesem Band). In diesem Zusammenhang wurde die Staatsgrenze als „Überrest feindseliger Abgrenzungen“ und damit als hinderlich für das Zusammenwachsen der europäischen Nationen erachtet. In den Printmedien war häufig nicht von einem Abbau der *Kontrollen*, sondern von einem „Abbau“, einem „Öffnen“ oder „Verschwinden“ der *Grenzen* die Rede, wobei die Grenze als Markierung der jeweiligen Rechtsbereiche faktisch erhalten blieb (Siebold, 2013, S. 60).

Deutschland¹ und Frankreich spielten bei der Initiierung des Schengener Übereinkommens eine entscheidende Rolle (dazu u. a. auch Marcowitz in diesem Band). Der französische Staatspräsident François Mitterrand und der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl trafen sich Ende Mai des Jahres 1984 im französischen Rambouillet zu bilateralen Verhandlungen und vereinbarten dort den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Frankreich, nachdem sich der Prozess auf europäischer Ebene als langwieriger abzeichnete (Pudlat, 2011, S. 309). Bei den Aushandlungen sahen sich die beiden Staaten klar als Vorreiter für ein gemeinsames europäisches Grenzmanagement – so wurde in dem Saarbrücker Abkommen vom 13. Juli 1984 festgelegt, dass nicht nur die eigenen Staatsbürger:innen, sondern alle EG-Bürger:innen von der Reisefreiheit ohne Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Frankreich profitieren sollten (Taschner, 1997, S. 19). Mit der Unterzeichnung des Saarbrücker Abkommens wurde von Deutschland und Frankreich ein Prozess forciert, der eine Signalwirkung für ganz Europa besaß (Pudlat, 2011, S. 311). Allerdings trafen die Vereinbarungen von Helmut Kohl und François Mitterrand zur Abschaffung von Grenzkontrollen zunächst weder in der deutschen noch in der französischen Politik auf uneingeschränkte Begeisterung. In Deutschland reagierte das Bundesinnenministerium, das von Helmut Kohl absichtlich übergangen worden war, mit Widerstand und gab vorauszuse-

1 Mit „Deutschland“ ist in diesem Beitrag, was die Zeit vor dem 3. Oktober 1990 angeht, die Bundesrepublik Deutschland (BRD) ohne die Deutsche Demokratische Republik (DDR) gemeint.

hende Sicherheitsdefizite zu bedenken. Frankreich zeigte sich vor allem während der Phase der Umsetzung des Schengener Übereinkommens zurückhaltend und zögerte im Weiteren die tatsächliche Abschaffung der Binnengrenzkontrollen hinaus (Baumann, 2008, S. 24; Zaiotti, 2011, S. 93).

Auch aktuell befindet sich der Schengenraum in einer Krise. Bereits durch die Covid-19-Pandemie wurde die zuvor als selbstverständlich empfundene Offenheit der Grenzen in Frage gestellt. Seit dem 16. September 2024 wird außerdem an allen deutschen Landesgrenzen wieder stichprobenartig kontrolliert. Ursprünglich für sechs Monate angedacht, wurden die Kontrollmaßnahmen bis einschließlich zum 15. September 2025 verlängert, mit dem erklärten Ziel, die ‚irreguläre Migration‘ zu begrenzen (Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2025a). Auch Frankreich hat bestehende Kontrollen an allen seinen Nationalstaatsgrenzen mit dem Verweis auf eine Bedrohung der inneren Sicherheit durch Terrorismus, kriminelle Schleusernetzwerke und irreguläre Migration verlängert (EU Migration and Home Affairs, 2025). Die Zunahme von Grenzsicherungen und deren Bedeutungszuwachs auch in anderen europäischen Staaten ist nicht mehr zu übersehen (Wille et al., 2023, S. 7). Haben sich einst vor allem rechtspopulistische Parteien mit Forderungen nach drastischen Grenzsicherungsmaßnahmen zu profilieren versucht, werden Kontrollen an den nationalen Grenzen sowohl in Deutschland als auch in Frankreich inzwischen auch von gemäßigten Parteien gefordert und umgesetzt.

Handelt es sich bei dem weit verbreiteten Ideal des ‚grenzenlosen Europas‘ am Ende etwa nur um eine temporäre Utopie? Wie Jochen Oltmer (2025, in diesem Band) zeigt, verschob sich das Interesse an kontrollfreiem Reisen in Europa angesichts zunehmender Globalisierungstendenzen und damit einhergehender (wahrgenommener) ‚Gefahren‘ durch offene Grenzen hin zu einer stärker auf die Versicherheitlichung ausgerichteten Debatte. Wurden einst gesicherten Grenzen innerhalb Europas negative Funktionen zugeschrieben (Pudlat, 2011, S. 305; Wassenberg, 2020, S. 30), ist dies heute zunehmend mit offenen Grenzen der Fall. Dabei sind in Grenzregionen, wie der deutsch-französischen, offene Grenzen heute Teil des Lebensalltags (Weber et al., 2021, S. 6). Die in der Vergangenheit temporär eingeführten Grenzkontrollen und -schließungen waren daher vor allem für Menschen in solchen wirtschaftlich und sozial eng verflochtenen Grenzregionen spürbar und wirkten sich einschneidend auf ihren Alltag aus. Die neuerlichen Grenzsicherungen wurden, insbesondere im Rahmen der Covid-19-Pandemie, von vielen Grenzgänger:innen und vor

allem von jungen Menschen, die es anders nie gekannt haben, als Schock wahrgenommen (Opiłowska, 2021, S. 589; Weber, 2022, 2023, S. 149).

In diesem Beitrag wird im Weiteren die Entwicklung des Schengenraums aus deutsch-französischer Perspektive untersucht. Hierfür wird zunächst herausgearbeitet, welche Rolle Deutschland und Frankreich bei der Initiierung des Schengener Übereinkommens einnahmen und welche Faktoren zu einer Hinauszögerung der Umsetzung des Grenzkontrollabbaus auf deutscher und auf französischer Seite führten. Im Anschluss werden die Krise des Schengenraums am Beispiel der Grenzkontrollen und Grenzschießungen während der Covid-19-Pandemie dargestellt und die drastischen Auswirkungen auf die verflochtene Lebenswirklichkeit im deutsch-französischen Grenzraum zu Beginn der Pandemie näher beleuchtet. Schließlich wird ein Ausblick auf die Zukunft der Grenzen in Europa erstellt.

2. Deutsch-Französische Initiierung

Deutschland und Frankreich spielten bei der Initiierung des Abbaus der Personenkontrollen an den innereuropäischen Grenzen eine zentrale Rolle. Am 28. und 29. Mai 1984 trafen sich Helmut Kohl und François Mitterrand zu bilateralen Verhandlungen in Rambouillet und vereinbarten dort Kontrollereicherungen an den Grenzübergängen zwischen den beiden Ländern, nachdem auf europäischer Ebene in langwierigen Verhandlungen kein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt worden war (Pudlat, 2011, S. 309; Zaiotti, 2011, S. 68). Hierbei wurde ein von der Europäischen Kommission ursprünglich vorgebrachter Vorschlag inhaltlich in weiten Teilen übernommen. François Mitterrand erklärte nach Abschluss der Verhandlungen von Rambouillet, dass die Vereinbarungen innerhalb von einigen Wochen umgesetzt werden würden (Siebold, 2013, S. 40). Der Zeitpunkt dieser Verhandlungen war nicht zufällig gewählt worden. Wie Mechthild Baumann (2008, S. 22) detailliert schildert, wurden die Vereinbarungen in großer Eile getroffen, da die Europawahlen 1984 kurz bevorstanden und Helmut Kohl eine publikumswirksame Maßnahme für den Wahlkampf dringend benötigte. Medienwirksam inszeniert sollte diese deutsch-französische Initiative auch das vertrauensvolle Verhältnis zwischen Helmut Kohl und François Mitterrand betonen und starke, funktionierende deutsch-französische Beziehungen symbolisieren. Vor allem aber sollte die Vereinbarung ein positives Zeichen für die europäische Integration setzen. So erklärte

Helmut Kohl in einem Interview kurz nach dem Gipfel von Rambouillet, dass sowohl Deutschland als auch Frankreich beabsichtigten, das europäische Projekt während der französischen Ratspräsidentschaft entscheidend zu fördern (Siebold, 2013, S. 41).

Auf dem nur wenige Zeit später, am 25. und 26. Juni 1984, stattfindenden Europarat-Treffen in Fontainebleau wurde sodann, gestärkt von der vorausgegangenen deutsch-französischen Initiative, ein Ad-hoc-Ausschuss eingesetzt, der ein „Europa der Bürger“ voranbringen sollte. Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten dazu angehalten, Maßnahmen zu prüfen, durch die „erreicht werden kann, daß alle Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr entfallen“ (Pudlat, 2011, S. 311; Taschner, 1997, S. 18). Am 13. Juli 1984 unterzeichneten Deutschland und Frankreich schließlich an der Grenzübergangsstelle „Goldene Bremm/Autobahn“ zwischen Saarbrücken (Deutschland) und Forbach (Frankreich) das Saarbrücker Abkommen „über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze“ (1401 U.N.T.S. 167 = BGBl. 1984 II, S. 767). Bereits in der Präambel des Abkommens wird deutlich, dass auch hier der Abbau der Grenzkontrollen für ein Zusammenwachsen der europäischen Staaten steht. Die Vertragsparteien, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Französischen Republik, haben das Abkommen in dem Bewusstsein beschlossen, „daß der immer engere Zusammenschluß der Völker der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft darin zum Ausdruck kommen muß, daß alle Angehörigen dieser Staaten die Binnengrenzen ungehindert überschreiten“.

Der Hauptteil des Saarbrücker Abkommens besteht aus drei Teilen. Unter dem ersten Titel, „Unverzüglich anwendbare Maßnahmen“, wurde die Aufhebung der Grenzformalitäten in ihrer bisherigen Form unter den im Vertrag aufgestellten Bedingungen festgelegt (Art. 1). Dabei war der Begriff der ‚Formalitäten‘ insbesondere für das französische Recht von Bedeutung, da dort der Vorgang der Grenzkontrolle bis zu dem Zeitpunkt in zwei getrennte Schritte eingeteilt war: zunächst fand die sogenannte „formalité“ statt, die das unaufgeforderte Vorzeigen des Reisepasses bei Grenzübergang bezeichnet. Der zweite Schritt bestand dann in der eingehenderen Kontrolle durch eine:n Grenzbeamten:in. Im deutschen Recht gab es eine solche Einteilung nicht (Taschner, 1997, S. 19). In Art. 2 des Saarbrücker Abkommens wurden die Kontrollmaßnahmen auf einfache Sichtkontrollen, die den Verkehrsfluss bei verminderter Geschwindigkeit aufrechterhalten sollten, reduziert. Stichprobenartig wurden dennoch intensivere Kontrollen außerhalb der Fahrbahn ermöglicht (Art. 2). Welche Fahrzeuge kontrolliert

werden sollten, wurde nicht genauer festgelegt. Aus einem Interview des Spiegels mit Grenzschutzbeamt:innen aus dem Jahr 1984 geht hervor, dass sich hier vor allem auf die grenzpolizeiliche Erfahrung und auf das Gespür verlassen wurde (Der Spiegel, 1984). Die Sichtkontrolle sollte für die Grenzbeamt:innen durch eine freiwillig an der Windschutzscheibe der Fahrzeuge angebrachte grüne Scheibe mit einem ‚E‘ erleichtert werden. Diese würde signalisieren, dass das entsprechende Fahrzeug alle grenzpolizeilichen Vorschriften erfüllte, keine unerlaubten Waren mit sich führte und die französischen Devisenregeln einhielt (Art. 3). In Art. 4 wurde die Einrichtung gemeinsamer deutsch-französischer Kontrollstellen beschlossen, Art. 5 erklärte die Bekämpfung von „Drogen, Kriminalität und illegale[r] Einreise“ zum gemeinsamen Ziel und Art. 6 legte die unverzügliche Anwendung dieser Maßnahmen fest. Im zweiten Teil mit der Überschrift „Zweiter Schritt“ wurden die Maßnahmen beschrieben, die bis zu den anstehenden deutsch-französischen Gipfelkonsultationen im Oktober 1984 vorbereitet werden sollten. So wurden etwa die Verlagerung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen Deutschlands und Frankreichs (Art. 8), die Vereinheitlichung der Visa-Vorschriften für Drittstaatsangehörige (Art. 9), die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und Polizeiverwaltungen (Art. 10), das Ergreifen gemeinsamer Initiativen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zur Erhöhung der Reisefreigrenzen, zur Vereinheitlichung der Umsatzsteuer für touristische Beförderungsdienstleistungen und Harmonisierung der Steuersätze für Diesel sowie die Angleichungen der Bestimmungen für erlaubte und unerlaubte Waren (Art. 11), Erleichterungen bei den Kontrollen des Güterverkehrs (Art. 12) und Datenaustausch in einem einheitlichen Dokument (Art. 13) behandelt. Mit Art. 14 wurde schließlich eine Prüfung des gesamten Grenzkontrollabbaus zwischen Deutschland und Frankreich, mit Ausnahme des Güterverkehrs, angeordnet. Im dritten Teil wurden die „[b]is zum 31. Dezember 1986 zu ergreifenden Maßnahmen“ festgelegt. Art. 15 sah zum vollständigen Abbau der Personenkontrollen an der Grenze die Angleichung der verschiedenen Rechtsvorschriften im „Ausländerrecht“, im „Betäubungsmittelrecht“ und im Recht des „Waffenverkehrs“ vor und mit Art. 16 wurde eine einheitliche Regelung für Mehrwertsteuersätze und Verbrauchssteuern angestrebt. Art. 17 legt fest, dass die Vereinbarung auch für das Land Berlin anzuwenden ist. Das Abkommen trat nach Art. 18 noch am selben Tag seiner Unterzeichnung in Kraft (Pudlat, 2011, S. 312).

Am 23. Januar 1985 legte die Kommission, bestärkt durch die erfolgreiche deutsch-französische Initiative, einen „Vorschlag für eine Richtlinie [...]

zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen“ vor. Dieser neuerliche Vorschlag wurde von den Mitgliedstaaten positiver aufgenommen als der vorangegangene Entschließungsvorschlag der Kommission aus dem Jahr 1982. Dennoch bestanden die Mitgliedstaaten insbesondere auf die begleitende Einführung von grenzüberschreitenden „Ersatzmaßnahmen“. Letztlich wurde diese Richtlinie nie vom Rat verabschiedet, sodass sie 1992 von der Kommission zurückgezogen wurde (Taschner, 1997, S. 20–22).

Das Saarbrücker Abkommen zwischen Frankreich und Deutschland weckte bei einigen europäischen Staaten Interesse. So schlugen Belgien, die Niederlande und Luxemburg der deutschen und französischen Regierung am 12. Dezember 1984 vor, das Saarbrücker Regierungsabkommen um die bereits bestehende Passunion zwischen den Benelux-Ländern zu erweitern (Taschner, 1997, S. 22). Nach zügigen Verhandlungen kamen am 14. Juni 1985 sodann Regierungsvertreter:innen dieser fünf Staaten im luxemburgischen Ort Schengen zusammen und unterzeichneten auf einem Ausflugschiff auf der Mosel das Schengener „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 vom 14. Juni 1985“. Dieses legt in Art. 2 Abs. 1 fest: „Die Binnengrenzen dürfen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden“. Dieses Recht sollte nicht nur EG-Bürger:innen, sondern allen gewährt werden. Personen aus Drittstaaten müssten lediglich die jeweils national geltenden Meldepflichten und sonstigen Regelungen für den Aufenthalt befolgen (Taschner, 1997, S. 34).

3. Die Umsetzung des Grenzkontrollabbaus

Tatsächlich jedoch wurden die Grenzkontrollen erst mit Inkraftsetzung des sog. Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) am 26. März 1995 umfangreich abgebaut. Im Folgenden werden die Gründe für die Verschiebung bzw. das Hinauszögern des Grenzkontrollabbaus auf deutscher und französischer Seite dargestellt.

3.1 Auf deutscher Seite

Helmut Kohl fällt die Entscheidung, die Grenzkontrollen zur französischen Grenze abzubauen zu wollen, allein. Weder die betroffenen Minis-

terien noch seine eigenen Mitarbeiter:innen waren informiert gewesen (Baumann, 2008, S. 21). Er schlug die Kontrollerleichterungen zunächst François Mitterrand vor, der hierauf so bereitwillig reagierte, dass Helmut Kohl nach Aussagen seiner Berater „fast vom Stuhl gefallen wäre“ (Der Spiegel, 1984). Kohl ließ mit diesem Alleingang verschiedene zuständige Ressorts außen vor, wie das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für Finanzen (BMF), das Bundesministerium für Verkehr (BMV), vor allem aber das Bundesinnenministerium (BMI), in dessen Verantwortungsbereich die Grenzkontrollen hauptsächlich fielen. Diese Vorgehensweise war von Kohl bewusst gewählt worden, antizipierte er doch von diesen Ministerien einigen Widerstand. Ministerialdirigent a.D. Horst Eisel sprach im Jahr 2004 rückblickend sogar von einer Art „Geheimabsprache“ (Baumann, 2008, S. 21). Selbst ranghohe Regierungsmitglieder wurden vor vollendete Tatsachen gestellt und erfuhren von der Absprache zwischen Kohl und Mitterrand aus der Zeitung. So habe auch der damalige Innenminister, Friedrich Zimmermann, Mitte Juni des Jahres 1984 auf einer Innenministerkonferenz zugegeben, dass auch er von dem beabsichtigten Grenzkontrollabbau nichts gewusst habe (Der Spiegel, 1984).

Das BMI befürchtete mit der Abschaffung der Grenzkontrollen ein eklatantes Sicherheitsdefizit. Um dies zu untermauern, führte der Bundesgrenzschutz 1985 die gestiegene Zahl der an den Grenzen Aufgegriffenen an:

„Trotz der Erleichterung der Grenzkontrollen mit dem Ziel, lästige Wartezeiten für Reisende zu vermeiden, konnte die Gesamtzahl der Aufgriffe [...] von 87 371 im Jahr 1983 auf 101 509 im Jahre 1984 erhöht werden. Diese dramatischen Zahlen sprechen für sich. Die polizeilichen Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs durch den Grenzschutz-Einzeldienst sind unverzichtbar.“ (Baumann, 2008, S. 23)

Nicht nur das BMI, sondern auch die Landesregierung Baden-Württembergs äußerte sich hinsichtlich des Abbaus der Grenzkontrollen mit Bedenken. Anders verhielt sich die Landesregierung von Rheinland-Pfalz, die die Hinauszögerung der Umsetzung des Schengener Übereinkommens kritisierte und die Bedeutung von Grenzkontrollen für die Bekämpfung von Kriminalität infrage stellte (Siebold, 2013, S. 101–118). In der Tat zeigt Heiner Busch (1990, S. 2) am Beispiel der Jahre 1987 und 1988 auf, dass die vom Bundesgrenzschutz vorgelegten Zahlen zu den sog. ‚Aufgriffen‘ nicht weiter eingeordnet wurden und wohl vor allem symbolische Wirkung entfalten sollten. Die Grenzkontrollen seien zwar als ausländerpolitische Maßnahmen durchaus von Nutzen. Die schwere, organisierte Kriminalität werde

jedoch mit Grenzkontrollen nicht bekämpft, denn von der Gesamtzahl der Aufgriffe führe nur ein kleiner Bruchteil zur Festnahme. Die Anzahl der Fälle, in denen tatsächlich ein Haftbefehl ausgestellt wurde, sei wiederum geringer als die der Festnahmen. Auch beim Drogenhandel schienen die Zahlen bei genauerem Hinsehen vielmehr zu belegen, dass die Polizei an der Grenze zu den Niederlanden vor allem Personen mit kleinem Besitz an Drogen aufgriff, die Kontrollen aber wenig effektiv zur Bekämpfung der Strukturen organisierter Drogenkriminalität waren (Busch, 1990, S. 2).

Um den angestrebten Wegfall der Grenzkontrollen zu kompensieren, wurde direkt im Anschluss an die Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens mit der Ausarbeitung von Ausgleichsmaßnahmen begonnen (Gehring, 1998, S. 54). Diese betrafen etwa die Kontrolle der Außengrenzen des Schengenraums, die grenzüberschreitende Kooperation der verschiedenen Polizeien mit deren Befugnissen sowie die Erstellung eines Schengener Informationssystems (SIS), das dem Datenaustausch zwischen den Schengen-Mitgliedstaaten dienen sollte (Pudlat, 2009, S. 278–279).

Obwohl die Verhandlungen hierüber bereits im Dezember 1989 abgeschlossen waren, musste die Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) zunächst verschoben werden. Denn durch den überraschenden Fall der Berliner Mauer, den Zusammenbruch der DDR und die sich hieraus ergebenden politischen Entwicklungen sah sich die Bundesrepublik Deutschland nicht in der Lage, das Übereinkommen zu unterzeichnen (Taschner, 1997, S. 26). Erst nach Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten und dem Beschluss, die innerdeutschen Grenzkontrollen zum 1. Juli 1990 aufzuheben und an die Außengrenzen der DDR zu verlegen, konnte das SDÜ am 19. Juni 1990 gezeichnet werden (Gehring, 1998, S. 57; Nanz, 1994, S. 93).

Diese Hinauszögerung wurde nicht, wie oftmals angenommen, maßgeblich von den Partnerstaaten gefordert. Taschner schreibt hierzu:

„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“ (Taschner, 1997, S. 26).

Nanz erwähnt allerdings, dass aufgrund der veränderten Situation der Prozess zunächst verlangsamt wurde:

„Die innerdeutsche Grenze konnte deutscherseits nicht mehr als Schengener Außengrenze festgeschrieben werden, und die Partnerstaaten wollten zunächst die weitere Entwicklung abwarten“ (Nanz, 1994, S. 93).

Dass der umfangreiche Abbau der Binnengrenzkontrollen letztlich erst nach tatsächlicher Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen erfolgen konnte, ist durch eine entsprechende Erklärung der Vertragsparteien in der Schlussakte des SDÜ bedingt worden (Taschner, 1997, S. 30). Dort wurde vereinbart:

„Das Übereinkommen wird erst in Kraft gesetzt, wenn die Voraussetzungen der Anwendung des Übereinkommens bei den Unterzeichnerstaaten gegeben sind und die Kontrollen an den Außengrenzen tatsächlich durchgeführt werden.“ (Schlussakte SDÜ, Punkt 1, Abs. 2)

Schließlich führte auch die Sorge vor dem Wegfall der am Grenzschutz beteiligten Arbeitsplätze zu einer Hinauszögerung des Grenzkontrollabbaus. Vor allem in den deutschen Medien wurde verstärkt über die Existenzängste des Grenzschutzpersonals und die Proteste gegen den Abbau der Grenzkontrollen berichtet (Siebold, 2013, S. 116).

3.2 Auf französischer Seite

Nachdem das Schengener Durchführungsübereinkommen im Juni 1990 unterzeichnet worden war, musste es erst noch die jeweils nationalen parlamentarischen Verfahren der Vertragsstaaten durchlaufen. Frankreich beendete diesen Prozess als erster der Vertragsstaaten am 30. Juli 1991 (Pudlat, 2011, S. 320). Trotz der offenen Kritik am SDÜ auch aus den Reihen der Zentrums-Parteien, hatten diese schließlich mehrheitlich für das Abkommen gestimmt (Zaiotti, 2011, S. 93). Mitterrands *Parti Socialiste* konnte die Unterstützung der *Union pour la démocratie française* und des *Rassemblement pour la République* gewinnen und den Widerstand des gaullistischen Blocks überwinden. Die *Parti communiste français* und der *Front National* stimmten nicht für das Abkommen (Stanley-Becker, 2025, S. 140). Trotzdem bedeutete dies keine sofortige Umsetzung, denn, wie in der oben erwähnten Schlussakte des SDÜ festgelegt, mussten erst die Ausgleichsmaßnahmen angewendet werden. Um dies sicherzustellen, setzte Frankreich mehrere Kontrollgremien ein (Siebold, 2013, S. 105).

Während der Debatte über das Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens äußerten verschiedene der Initiator-Staaten zu verschiedenen Zeitpunkten Bedenken am Schengen-Projekt. Vor allem während der Zeit der Verhandlungen über die Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen und die tatsächliche Abschaffung der Binnengrenzkontrollen wurde heftig debattiert. In den Niederlanden empfahl der „Raad van State (RvS)“, eine Einrichtung zur Beratung der Regierung, das Schengener Durchführungsübereinkommen nicht zu unterzeichnen, da es gegen die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und internationales Recht verstoße (Zaiotti, 2011, S. 94). Besonders kritisch hinsichtlich des Kontrollabbaus dagegen zeigte sich in dieser Zeit vor allem die französische Delegation, die den tatsächlichen Abbau der Binnengrenzkontrollen lange hinauszögerte. Beide Premierminister in der für das Inkrafttreten des Übereinkommens maßgeblichen Zeit von 1993 bis 1997 stammten von der Partei *Rassemblement pour la République* (RPR), die eine konservativ-neogaullistische Agenda vertrat und die Abgabe von nationaler Kontrolle bei Themen der Sicherheit und Souveränität sehr skeptisch sah (Schmidt, 2000, S. 197; Zaiotti, 2011, S. 93). Ab 1995 stellte das RPR mit Jacques Chirac auch den Präsidenten, der auf den sozialistischen François Mitterrand folgte. Das RPR war 1976 von Chirac selbst gegründet worden und war zunächst als Nachfolger der Partei *Union des démocrates pour la République* (UDR) in der Opposition Valéry Giscard d'Estaings Regierung. Später nahm die Partei während der verschiedenen sozialistischen Regierungen in Mitterrands Amtszeit eine führende Rolle innerhalb der Opposition ein (France Archives, 2025).

Während Mitterrand gemeinsam mit Kohl die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen in der deutsch-französischen Initiierung ab 1984 aktiv gefördert hatte, war Chirac ein offener Skeptiker des Schengenraums. Er stand diesem mit einigen Vorbehalten entgegen und behielt sich während seines Wahlkampfes als Präsidentschaftskandidat sogar vor, das Abkommen im Falle seiner Wahl zum Präsidenten neu auszuhandeln. Neben Jacques Chirac positionierten sich weitere prominente französische Politiker gegen das Abkommen, so zum Beispiel Jean-Marie Le Pen, Vorsitzender des *Front National* oder Philippe de Villiers, Vorsitzender des euroskeptischen *Mouvement pour la France*. Auch Chiracs Berater, Pierre Lellouche, kommentierte bei einer Gelegenheit, das Übereinkommen sei „schlecht entworfen, schlecht durchdacht und vielleicht überholt“ (Siebold, 2013, S. 108–109).

Die Hinauszögerung des tatsächlichen Grenzkontrollabbaus wurde von Seiten der Politik auch mit technischen Problemen des Schengener Infor-

mationssystem (SIS) begründet (Zaiotti, 2011, S. 95). Ende des Jahres 1993 wurde bekannt gegeben, dass der Kontrollabbau aufgrund des fehlerhaft funktionierenden SIS nicht, wie ursprünglich angedacht, am 1. Februar 1994 erfolgen könnte. Deutsche und französische Zeitungen sahen dies als vorgeschobene Begründung, hinter der in Wirklichkeit Bedenken grundsätzlicher Art stünden. Letztlich wurden die Sorgen der französischen Seite allerdings tatsächlich dadurch bestätigt, dass direkt am ersten Tag nach Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens am 27.03.1995 technische Pannen am Zentralcomputer des SIS in Straßburg auftraten (Siebold, 2013, S. 152). Darüber hinaus bestanden im Rahmen des SIS rechtliche Unklarheiten, insbesondere hinsichtlich des anwendbaren Rechts. Auch mussten die verschiedenen polizeilichen Befugnisse für eine funktionierende, umfangreiche polizeiliche Kooperation erst harmonisiert werden (Scheller, 1992, S. 911).

Einer der Hauptkritikpunkte am Abbau der Binnengrenzkontrollen bestand in Frankreich jedoch in dem befürchteten Verlust der Migrationskontrolle. Wesentlich stärker als in Deutschland wurde in Frankreich das Thema der illegalen Einwanderung fokussiert. Im Zuge des Wahlkampfes im Jahr 1995 wurden die nationalen Hoheitsrechte betont und vor allem die Terroranschläge, die im Sommer desselben Jahres in Paris verübt worden waren, führten bei Chirac zu einem erneuten Infragestellen des Schengener Übereinkommens (Siebold, 2013, S. 110). In jenem Jahr hatte die Terrororganisation GIA (*Groupe Islamique Armé*) in Frankreich innerhalb von drei Monaten acht Bombenanschläge begangen (Macé, 2015, S. 132; Maulny, 2017, S. 18).²

Nicht zuletzt führte auch die liberale Rauschgiftpolitik der Niederlande in Frankreich zu Bedenken hinsichtlich des geplanten Grenzkontrollabbaus (Siebold, 2013, S. 110–111). Um dieser Sorge entgegenzuwirken, hatten sich die Niederlande mit der Unterzeichnung des SDÜs dazu verpflichtet, den Drogenbesitz und -konsum von Drittstaatler:innen mit strafrechtlichen Konsequenzen zu verfolgen (Busch, 1990, S. 7).

Nichtsdestotrotz zögerte Frankreich weiterhin mit dem tatsächlichen Grenzkontrollabbau und erbat im Jahr 1995 eine Verlängerung der für alle Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten des SDÜs vereinbarten Probezeit von

2 Auch Ende des Jahres 1996 wurden in Paris Terroranschläge verübt, was zu einer weiteren Verunsicherung der französischen Regierung bez. des Grenzkontrollabbaus führte. Die bereits an den Grenzen zu Deutschland und Spanien abgeschafften Kontrollen wurden jedoch nicht wiedereingeführt (Zaiotti, S.97).

drei Monaten. Die anderen Vertragsstaaten reagierten hierauf irritiert und lehnten den Antrag ab. Daraufhin nahm Frankreich Bezug auf Art. 2 Abs. 2 des SDÜs und erklärte, man würde die Kontrollen an den Grenzen zu Belgien und Luxemburg so lange wie nötig aufrechterhalten (Zaiotti, 2011, S. 96). Art. 2 Abs. 2 SDÜ gewährt bei Gefährdung der „öffentlichen Ordnung“ oder der „nationalen Sicherheit“ die Wiedereinführung von Grenzkontrollen für einen begrenzten Zeitraum. Die restlichen Vertragsparteien müssen hierüber im Voraus benachrichtigt werden. In Fällen sofortiger Handlungsnotwendigkeit erfolgt die Bekanntgabe im Nachhinein, aber so früh wie möglich (Art. 2 Abs. 2 SDÜ).

Der Grenzkontrollabbau erfolgte schließlich im Frühjahr 1996, zunächst an den französischen Grenzen zur Bundesrepublik Deutschland und zu Spanien (Siebold, 2013, S. 108). Zu diesem Zeitpunkt sah die französische Regierung in der niederländischen Drogenpolitik immer noch ein Problem und gab an, weitere politische Schritte der Niederlande zu diesem Thema abzuwarten. So lange würde man weiter von den Möglichkeiten des Art. 2 Abs. 2 Gebrauch machen. Die Niederlande dagegen sahen keinen objektiven Grund, der es rechtfertigen würde, die Notfallklausel so lange in Anspruch zu nehmen. Frankreich sah sich mit seiner Haltung auch unter den restlichen Vertragsstaaten zunehmend isoliert und musste sich vermehrt öffentlich erklären. Nachdem die anderen Vertragsstaaten das Funktionieren des Schengen-Systems bewiesen hatten, wich auch die französische Regierung von ihren nationalistischen Positionen nach und nach ab (Zaiotti, 2011, S. 97–98). Im Jahr 1997 wurden schließlich auch die Grenzkontrollen zu Belgien und Luxemburg eingestellt (Siebold, 2013, S. 108).

3.3 Ein erfolgversprechendes System? Beitritte zum Schengenraum

Voranstehend wurde deutlich, dass das Schengener Übereinkommen nicht leicht umzusetzen war. Der raschen und geglückten Initiierung durch Helmut Kohl und François Mitterrand folgten Sicherheitsbedenken des BMIs auf deutscher Seite und vor allem seitens der späteren französischen Regierung unter Jacques Chirac. Die liberale Rauschgiftpolitik der Niederlande, das noch nicht reibungslos funktionierende Schengener Informationssystem, die mangelnde gewünschte Sicherung der Außengrenzen und die hiermit einhergehende befürchtete unregulierte Einwanderung sorgten für Bedenken und führten zu einer immer weiteren Hinauszögerung des tatsächlichen Grenzkontrollabbaus.

Doch noch während dieses schwierigen Prozesses des Inkrafttretens des SDÜs bekundeten weitere europäische Staaten Interesse an einem Beitritt zum Schengenraum. Italien kontaktierte bereits 1988 die Schengener Staaten und trat schließlich am 27. November 1990 dem Schengenraum bei. Auch Spanien und Portugal schlossen sich dem Übereinkommen bereits im Jahr 1991 an (Taschner, 1997, S. 26). Nach und nach folgten weitere Staaten, wobei zwischen dem offiziellen Beitritt und der tatsächlichen Abschaffung der Kontrollen stets einige Jahre lagen (Tabelle 1; siehe dazu auch den Einleitungsbeitrag in diesem Band) (Dreyer-Plum, 2020, S. 47). Der Beitritt wurde durch Artikel 140, Absatz 1 des SDÜs geregelt und wurde allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich ermöglicht. Nicht-EG-Mitglieder hatten im Umkehrschluss keine unmittelbare Beitrittsmöglichkeit. Heute gibt es allerdings mit Island, Norwegen, der Schweiz und Liechtenstein vier Länder, die Teil des Schengenraums sind, aber nicht der EU angehören (Europäisches Parlament, 2024, o.S.). Norwegen und Island gehören dem Schengen-Raum durch ein Assoziierungsabkommen mit der EU aus dem Jahr 1999 an. Die Schweiz hat für den Schengen-Beitritt im Jahr 2005 ebenfalls ein Assoziierungsabkommen mit der EU und der EG abgeschlossen, Liechtenstein folgte im Jahr 2008 (Auswärtiges Amt, 2025a, o.S.; Europäische Kommission, 2011, o.S.).

*Tabelle 1: Beitritte zum Schengenraum und Abbau der Grenzkontrollen.
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Auswärtiges Amt, 2025b; Dreyer-Plum, 2020, S. 47.*

Staat	Beitritt	Abschaffung der Kontrollen
Deutschland	1990	1995
Frankreich	1990	1995
Niederlande	1990	1995
Belgien	1990	1995
Luxemburg	1990	1995
Italien	1990	1998
Portugal	1991	1995
Spanien	1991	1995
Griechenland	1992	2000
Österreich	1995	1998
Dänemark	1996	2001
Finnland	1996	2001

Staat	Beitritt	Abschaffung der Kontrollen
Island	1996	2001
Norwegen	1996	2001
Schweden	1996	2001
Estland	2004	2007
Lettland	2004	2007
Litauen	2004	2007
Malta	2004	2007
Polen	2004	2007
Schweiz	2004	2008
Slowakei	2004	2007
Slowenien	2004	2007
Tschechien	2004	2007
Ungarn	2004	2007
Zypern	2004	2007 (teilweise Anwendung)
Bulgarien	2007	2025
Rumänien	2007	2025
Liechtenstein	2008	2011
Kroatien	2013	2023

Gemessen an der Anzahl der Beitritte kann der Schengenraum also durchaus als erfolgreiches Modell bewertet werden (siehe auch den Einleitungsbeitrag in diesem Band). Für viele gilt diese innereuropäische Grenzlosigkeit bis heute als eine der greifbarsten Errungenschaften der europäischen Integration und der ungehinderte Grenzübertritt ist vor allem für junge Menschen zu einer Selbstverständlichkeit geworden (Dittel, 2023; Opilowska, 2021, S. S590; Weber, 2023, S. 150).

4. Die Krise des Schengenraums

Seit der temporären Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Zuge der sog. Migrationskrise 2015/2016 sowie der Terroranschläge in Frankreich und spätestens seit der Covid-19-Pandemie 2020/2021 kann der Bedeutungszuwachs nationaler Grenzen in Europa nicht mehr ignoriert werden (Weber & Dittel, 2023; Wille, 2023, S. 25–27; zudem Brodowski sowie Wille in diesem Band). Zuletzt wurden von Deutschland im Jahr 2024 Kontrollen an allen Landgrenzen eingeführt und nach sechs Monaten im Frühjahr

2025 um weitere sechs Monate verlängert. Das Bundesinnenministerium erklärte, hierdurch solle die „irreguläre Migration wirksam zurückgedrängt und die Schleuserkriminalität effektiv bekämpft“ werden (Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2025b, o. S.). Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen und deren Auswirkungen auf Bewohner:innen von Grenzregionen werden nachfolgend am Beispiel der deutsch-französischen Grenzregion während der Covid-19-Pandemie dargestellt.

4.1 Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze

Ab dem 15. März 2020, so wurde es durch das deutsche Innenministerium bekannt gegeben, würden Grenzübertritte zwischen Deutschland und Frankreich infolge der zunehmenden Verbreitung des Coronavirus in beiden Richtungen auf das unbedingt Notwendige reduziert werden. Es wurde versichert, dass Grenzpendler:innen und Warentransporte die Grenze aber in jedem Fall passieren können würden (Pigeron-Piroth et al., 2020, S. 20). Schon am nächsten Tag, am 16. März 2020, beschloss Deutschland die Einführung vorübergehender Kontrollen an den Grenzen zu Frankreich, Österreich, der Schweiz, Luxemburg und Dänemark. Ab dem 19. März 2020 wurden Grenzübertritte von Deutschland nach Frankreich nur noch an bestimmten Stellen ermöglicht (Weber & Wille, 2020, S. 195).

Während Frankreich zentrale Maßnahmen zur Pandemieeindämmung entwickelte, wurde in Deutschland zunächst auf Länderebene verhandelt. Zwischen dem 16. und dem 22. März 2020 verhängte jedes Bundesland eigene Regeln und Verbote, die von einem strengen Lockdown wie in Bayern bis hin zu geringen Restriktionen in Nordrhein-Westfalen reichten. Auch die Anzahl von Personen, die sich zusammen aufhalten durften, variierte zwischen den Ländern. Am 22. März 2020 verkündete die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel schließlich eine einheitliche, bundesweite „Kontaktsperre“. Diese war mit dem strikten französischen „confinement“ jedoch nicht vergleichbar, da es in Deutschland aus historischen Gründen heikel ist, solche als autoritär empfundenen Maßnahmen durchzusetzen (Berrod et al., 2020, S. 41).

Durch die ‚Rückkehr‘ der Grenze in der eng verwobenen deutsch-französischen Grenzregion wurden Familien getrennt und das Passieren war nur noch möglich, wenn ein entsprechender, „triftiger“ Grund vorlag (Weber et al., 2021, S. 8). Die am 16. März 2020 von Deutschland eingeführten Kontrollen und die beschränkte Anzahl an autorisierten Grenzübergängen

führten bei den angrenzenden französischen Regionen zu Verärgerung, da sie von der Entscheidung nicht informiert gewesen waren. Deutschland hatte zwar die Regierung in Paris benachrichtigt, von dort ist die Nachricht jedoch nicht bis an die betroffenen französischen Entscheidungsträger:innen auf kommunaler Ebene weitergegeben worden (Berrod et al., 2020, S. 39; Dittel & Weber, 2025, S. 131). Viele Lothringer:innen arbeiteten in saarländischen Krankenhäusern. Sie mussten Umwege von teils bis zu 70 km auf sich nehmen, um die Grenze an einer autorisierten Übergangsstelle zu überqueren (Geis et al., 2025; Pigeron-Piroth et al., 2020, S. 20). Zusätzlich bildeten sich an den wenigen Grenzübergängen kilometerlange Staus. Es kam dabei zu

„etlichen Vorfällen, bei denen Grenzgänger aus Frankreich und Luxemburg schlechte Erfahrungen mit ihren deutschen Nachbarn erlebten, angefeindet und beschimpft wurden und sich teilweise auch von der Bundespolizei an den Grenzübergängen schikaniert fühlten“ (Geis et al., 2025).

In manchen Fällen entwickelten sich Animositäten zwischen Deutschen und Franzosen, wie sie nicht mehr für möglich gehalten wurden (Dylla, 2021; Freitag-Carteron, 2021; Weber & Wille, 2020, S. 204). Doch gleichzeitig bekundeten viele Grenzbewohner:innen ihre Solidarität mit den Nachbarregionen, durch Spruchbänder wie „La Sarre ou la Lorraine. Aidez-vous les uns les autres et restez forts!“, das auf der Freundschaftsbrücke zwischen Kleinblittersdorf (Deutschland) und Grosbliederstroff (Frankreich) angebracht wurde. Grenzüberschreitende Solidarität zeigte sich außerdem in der Aufnahme französischer Covid-Intensivpatienten in deutschen Krankenhäusern (Weber et al., 2021, S. 8). Erst am 13. Mai 2020 beschloss die deutsche Bundesregierung, die Grenze zu Luxemburg ab dem 16. Mai 2020 und die Grenze zu Frankreich, Österreich und der Schweiz ab dem 15. Juni 2020 wieder zu öffnen (Weber & Wille, 2020, S. 197).

4.2 Nationale Reflexe in Krisenzeiten

Der Schengenraum stellt sich vor diesem Hintergrund als äußerst fragiles System heraus, dessen Mitgliedstaaten insbesondere in Krisensituationen mitunter reflexartig auf nationale Handlungsstrukturen zurückgreifen (Albers et al., 2021; Niebauer, 2020, S. 233; Weber & Wille, 2020, S. 204).

Elżbieta Opilowska (2021, S. 590) konstatiert vor dem Hintergrund der Covid-Grenzkontrollen: „In einer Risikosituation wird ein Nachbar jenseits der Grenze zu einem Fremden, der die Seuche verbreiten kann, zumindest nach Ansicht der nationalen Behörden“³.

In der Tat tendieren Menschen in bedrohlichen Krisensituationen dazu, die Unterscheidung zwischen „in-group“ und „out-group“ zu verstärken, um dann bei der „in-group“ Schutz zu suchen. Regierungen können also in Zeiten der Unsicherheit das symbolische Gewicht von Grenzen gezielt benutzen, um ein Gefühl von Struktur und Ordnung zu stimulieren (Thym & Bornemann, 2020, S. 1144). Rechtspopulistische Parteien, die sich in Grenzdiskursen als tonangebend erwiesen haben, fordern schon lange strikte Grenzsicherungen und machen sich dabei die Symbolkraft von Grenzen zu Nutzen. In ihren Diskursen konstruieren sie eine von außen kommende Bedrohung, vor der ein gefährdetes Inneres geschützt werden muss. Die Einführung von Grenzkontrollen wird in der Folge als legitimes Mittel zur Gewährleistung der inneren Sicherheit gerechtfertigt (Lehner, 2021, S. 230).

Die Europäische Union selbst machte sich die symbolische Bedeutung von Grenzen in der Vergangenheit auch häufig zu Nutze. Sie förderte den Abbau der Grenzkontrollen vor allem, da diese in den Augen der Bevölkerung die anhaltende Spaltung der europäischen Staaten symbolisierten und somit ein Hindernis für eine weitergehende europäische Integration darstellten (Thym & Bornemann, 2020, S. 1144). Birte Wassenberg (2020, S. 30) spricht sogar von einem Mythos, der um das ‚grenzenlose Europa‘ konstruiert worden sei. Hierin seien Grenzen ausschließlich negative Funktionen zugeschrieben worden und der Abbau von Grenzkontrollen sei nicht mehr Mittel zum Erreichen eines Zwecks gewesen, sondern allmählich zum Zweck selbst geworden. Die eigentliche zu stellende Frage sei letztlich jedoch nicht, ob die EU dieses Ideal eines grenzenlosen Raums weiterverfolgen sollte, sondern vielmehr, ob sich die Kompetenzen für Grenzsicherung derzeit bei den nationalen Institutionen auf der richtigen Governance-Ebene befinden.

5. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Schengener Übereinkommen durch eine Reihe von ‚glücklichen Umständen‘ initiiert wurde. Durch den

3 Im Original: “In a risk situation a neighbour on the other side of the border becomes a stranger who can spread the plague, at least in the opinion of national authorities.”

persönlichen Einsatz von Helmut Kohl, die bewusste Nicht-Einbindung des BMIs und die Kooperationsbereitschaft François Mitterrands konnte das Projekt des Grenzkontrollabbaus beginnen. Angetrieben, zu den Europawahlen 1984 eine sichtbare Maßnahme zu liefern, nutzte Kohl die positiv konnotierte Symbolik der Grenzöffnung, um mit der neuen deutsch-französischen Initiative ein Zeichen für die europäische Einigung zu setzen. Lästige Wartezeiten für Reisende würden wegfallen und Handelsbarrieren abgeschafft. Doch neben diesen positiven Beweggründen wogen in der Zeit der Umsetzung des SDÜs vor allem die Sicherheitsbedenken schwer. Es wurde bezweifelt, dass die Ausgleichsmaßnahmen ausreichen, ein ineffektiver Schutz der Außengrenzen des Schengenraums bemängelt und ein Anstieg der Kriminalität befürchtet. Vor allem in Frankreich wurde die Abgabe von nationaler Souveränität über die eigenen Grenzen im späteren Prozess der Umsetzung des SDÜs sehr kritisch gesehen. Angst vor Kontrollverlust bei migrationspolitischen Themen setzte ebenfalls hauptsächlich in Frankreich ein, wo diese Sorge durch die Terroranschläge der Jahre 1995 und 1996 verstärkt wurde.

Damals war die Abschaffung der Grenzkontrollen also umstritten, selbst wenn auch in der sehr zögerlichen französischen Regierung schließlich eine überwiegende Mehrheit für die Umsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens stimmte. Die durch die Grenzöffnungen symbolisierten Motive von Freiheit und Frieden gingen also bereits von Anfang an mit einer Sorge vor einem Sicherheits- und Kontrollverlust einher. Gemessen an der Zahl der Beitritte schien der Schengenraum jedoch trotzdem ein durchaus erfolgsversprechendes Modell zu sein (siehe auch Dittel & Weber sowie Wassenberg & Beck in diesem Band). Bis heute gilt er als eine der größten und greifbarsten europäischen Errungenschaften. Tatsächlich ist der Schengenraum ein Paradebeispiel für die differenzierte europäische Integration. Bilateral von Deutschland und Frankreich initiiert, wurde er durch Beitritte anderer europäischer Staaten zu einem multilateralen Übereinkommen erweitert und ging schließlich als Gemeinschaftsprojekt mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 in das EU-Recht ein (Dreyer-Plum, 2020, S. 35; Meißner, 2023, S. 568).

Doch wie steht es um den Schengen-Raum heute? Aktuell werden wieder Grenzkontrollen durchgeführt – und dies an allen deutschen Nationalstaatsgrenzen. Mit dem vagen Ziel der Migrationskontrolle und der Gewährleistung der inneren Sicherheit begründet, wurden diese Kontrollen, ursprünglich auf einen Zeitraum von sechs Monaten begrenzt, im März 2025 um weitere sechs Monate verlängert. Auch die französische

Regierung hat bestehende Kontrollmaßnahmen an allen seinen Nationalstaatsgrenzen verlängert, mit dem Verweis auf kontinuierliche irreguläre Migration, kriminelle Schleusernetzwerke und terroristische Bedrohungen (EU Migration and Home Affairs, 2025). Das symbolische Gewicht von Grenzen, das vormals zur Förderung der europäischen Integration genutzt wurde, scheint nun der Herstellung eines Gefühls der inneren Sicherheit und Kontrolle zu dienen. Insbesondere in bedrohlich wirkenden Krisenzeiten zeigt sich also letztlich die Fragilität des Schengenraums, da dann reflexartig auf nationale Handlungsstrukturen zurückgegriffen wird.

Gleichzeitig entbinden sich Grenzen aktuell immer mehr ihrer Räumlichkeit und der traditionellen Kontrollformen. Trotz zunehmenden Ausbaus traditioneller Kontrollmaßnahmen an den deutschen und französischen EU-Binnengrenzen, entwickeln sich derzeit durch technische Entwicklungen andere Grenzen, die nicht örtlich fixiert ein bestimmtes Territorium markieren, sondern vielmehr auf vollkommen individualisierte Art und Weise bei Bedarf filtern, wer zum Einlass berechtigt ist und wer nicht. Eine solche Grenze, wie sie sich der Sozialwissenschaftler Mau (2021) vorstellt, löst sich im Raum auf und bleibt unsichtbar, sofern die betroffene Person nicht kontrolliert wird. Die Filterfunktion von Grenzen wird in dieser Vorstellung dramatisch verstärkt, die Grenzen werden, wie Mau (2021) es nennt, zu „Sortiermaschinen“. Die Grenze gilt dabei nicht für jeden gleichermaßen, sie ist für die einen allgegenwärtig und für die anderen kaum zu spüren (Wille et al., 2023, S. 8–10).

Während die traditionelle, territoriale Grenze mit Personenkontrollen ein starkes Symbol für die staatliche Souveränität ist und gerne dazu verwendet wird, ein Gefühl von Sicherheit und Schutz gegenüber äußeren Gefahren herzustellen, ist dies bei einem Verständnis von Grenzen als vom Raum gelösten, personenbezogenen Technologien weniger offensichtlich der Fall, da die Grenze hier nicht mehr das staatliche Territorium markiert. In zukünftiger Forschung könnten diese parallelen Entwicklungslinien der Grenzauflösung durch Technik und der fortschreitenden Grenzbefestigung weiter untersucht werden und es könnte auf deren Erscheinungsweisen im Schengenraum eingegangen werden.

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.
- Auswärtiges Amt. (2025a). *Schengener Übereinkommen*. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/visa-und-aufenthalt/schengen-207786#:~:text=PDF%20%2F%208%20MB-,Schweiz,Luftgrenzen%20erfolgte%20zum%2029.03.2009>
- Auswärtiges Amt. (2025b). *Welche Länder sind Mitglied des Schengener Abkommens?* <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/fragenkatalog-node/17-schengenstaaten-606502?isLocal=false&isPreview=false>
- 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.
- Berrod, F., Wassenberg, B. & Chovet, M. (2020). La frontière franco-allemande au temps du COVID-19 : la fin d'un espace commun? *Borders in Perspective UniGR-CBS Thematic Issue*, 4, 39–42. <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-b825-a20b>
- Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2025a). *Binnengrenzkontrollen an allen deutschen Landgrenzen angeordnet*. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2024/09/binnengrenzkontrollen.html>
- Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2025b). *Wie lange gelten die Grenzkontrollen?* https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/sicherheit/bgk/bgk_2024-dauer.html
- Busch, H. (1990). Europa – ein »Mekka der Kriminalität«? EG-Grenzöffnung und internationale Polizeikooperation. *Kritische Justiz*, 23(1), 1–13.
- Dittel, J. (2023). Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 125–148). Springer VS.
- Dittel, J. & Weber, F. (2025). Grenzüberschreitend Leben und Arbeiten im Eurodistrict SaarMoselle. Julia Dittel und Florian Weber (Universität des Saarlandes) im Gespräch mit Carolin Guilmet-Fuchs (Regionalverband Saarbrücken) und Florence Guillemin (Eurodistrict SaarMoselle). In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 128–137). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- Dreyer-Plum, D. (2020). *Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union*. UTB.
- Dylla, C. (2021). Drei Monate »Grenzerfahrungen«: Was bleibt? Betrachtungen aus der Medienperspektive. 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. 261–283). Springer VS.

- EU Migration and Home Affairs. (2025). *Temporary Reintroduction of Border Control*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en
- Europäische Kommission. (2011, 19. Dezember). *Liechtenstein wird Teil des Schengen-Raums*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_11_1566
- Europäisches Parlament. (2024). *Schengen: Europa ohne Grenzkontrollen*. <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20190612STO54307/schengen-europa-ohne-grenzkontrollen>
- France Archives. (2025). *Rassemblement pour la République: (France; 1976–2002)*. https://francearchives.gouv.fr/fr/authorityrecord/Fran_NP_052768
- Freitag-Carteron, S. (2021). Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion. 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. 295–308). Springer VS.
- Gehring, T. (1998). Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5(1), 43–78.
- Geis, A., Behrmann, S., Differdange, D., König, K., Schneider, F., Teichmann, E. & Weiland, D. (2025). *Corona. Krise für die deutsch-französische Freundschaft?* <https://webdoku.sr.de/index-corona-de.html>
- Lehner, S. (2021). Grenze/n und Diskurs/e. In D. Gerst, M. Klessmann & H. Krämer (Hrsg.), *Grenzforschung: Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 221–239). Nomos.
- Macé, E. (2015). Terroranschläge in Frankreich seit 1995: ein postkoloniales Drama. *Suburban: Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, 3(1), 129–134. <https://shs.hal.science/halshs-01181228v1>
- Mau, S. (2021). *Sortiermaschinen: Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*. Edition Mercator. C. H. Beck.
- Maulny, J.-P. (2017). Demokratie und Terrorismus: Erfahrungen mit der Bewältigung von Terroranschlägen in Frankreich. In A. M. Kellner (Hrsg.), *INTERNATIONALE POLITIKANALYSE. Demokratien und Terrorismus – Erfahrungen mit der Bewältigung von Terroranschlägen: Fallstudien aus Belgien, Frankreich, Israel und Norwegen* (S. 16–33).
- 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.
- Nanz, K.-P. (1994). Das Schengener Übereinkommen: Personenfreizügigkeit in integrationspolitischer Perspektive. *Integration*, 17(2), 92–108.
- Niebauer, D. (2020). (Un-)Ordnungen der Kontrolle: Politische Auseinandersetzungen um das Asylsystem der Europäischen Union nach der Krise des Grenzregimes 2015. In F. Weber, C. Wille, B. Caesar & J. Hollstegge (Hrsg.), *Geographien der Grenzen: Räume – Ordnungen – Verflechtungen* (S. 225–245). Springer VS.
- Opilowska, E. (2021). The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? *European Societies*, 23(sup1), S589–S600. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833065>

- Pigeron-Piroth, I., Evrard, E. & Belkacem, R. (2020). Marché du travail transfrontalier : négociier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19. In C. Wille & R. Kanesu (Hrsg.), *UniGR-CBS Thematic Issue: Bd. 4. Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown* (S. 17–23). UniGR-Center for Border Studies.
- 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.
- Scheller, S. M. (1992). Das Schengener Informationssystem — Rechtshilfeersuchen „per Computer“. *JuristenZeitung*, 47(18), 904–911.
- Schmidt, J. (2000). Rassemblement pour la République (RPR). In S. Ruß, J. Schild, J. Schmidt & I. Stephan (Hrsg.), *Parteien in Frankreich: Kontinuität und Wandel in der V. Republik* (S. 197–219). Leske + Budrich.
- Siebold, A. (2013). *ZwischenGrenzen: Die Geschichte des Schengen-Raums aus deutschen, französischen und polnischen Perspektiven*. Ferdinand Schöningh.
- Der Spiegel. (1984). *Offene Grenzen: »Wir können nur milde lächeln«*. <https://www.spiegel.de/politik/offene-grenzen-wir-koennen-nur-milde-laecheln-a-58cbb679-0002-0001-0000-000013510311>
- 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>
- Wassenberg, B. (2020). The Schengen Crisis and the End of the Myth of “Europe Without Borders”. *Borders in Globalization Review*, 1(2), 30–39. <https://doi.org/10.18357/bigr12202019599>
- Weber, F. (2022). Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19. *European Societies*, 24(3), 354–381. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2076894>
- Weber, F. (2023). Die Covid-19-Pandemie und die grenzüberschreitende Kooperation in der Region SaarLorLux – politische Bewertungen und Perspektiven. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 149–169). Springer VS.
- Weber, F. & Dittel, J. (2023). Die Covid-19-Pandemie als Zäsur für die Großregion: Eine Einordnung aus der Perspektive der Grenzraumforschung. In D. Kazmaier & F. Weber (Hrsg.), *Jahrbuch des Frankreichzentrums: Bd. 19. Universität in der Pandemie: L'Université en temps de pandémie* (S. 207–228). transcript Verlag.

- Weber, F., Theis, R. & Terrolion, K. (2021). Neue Herausforderungen, alte Grenzen? Wie die COVID-19-Pandemie das deutsch-französische Verhältnis aufwirbelt. 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. 3–18). Springer VS.
- 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.
- Wille, C., Weber, F. & Fellner, A. M. (2023). Grenzen und ihre Multivalenzen in einem flüchtigen Europa. In C. Wille, F. Weber & A. M. Fellner (Hrsg.), *B/Orders are (not) everywhere (for everyone): On the multivalence of borders in a flee(t)ing Europe | Zur Multivalenz von Grenzen in einem flüchtigen Europa* (S. 7–15). UniGR-CBS Thematic Issue 8. UniGR-Center for Border Studies.
- Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. University of Chicago Press.

Ungarn – zwischen Grenzzaun und grenzüberschreitender Kooperation

Heinrich Kreft (Andrássy Universität Budapest)

Zusammenfassung

Aufgrund des Vertrages von Trianon, der zu einer erheblichen Verkleinerung des Staatsgebietes führte, leben bis heute etwa drei Millionen ethnische Ungarn in den Nachbarstaaten. Da es überparteilicher Konsens ist, sich für diese ungarische Diaspora einzusetzen, strebte Ungarn mit der EU-Mitgliedschaft von Anfang an auch die Einbeziehung in den Schengenraum an. Ungarn setzte sich ebenso für die Aufnahme Rumäniens in den Schengenraum ein und befürwortet den EU-Beitritt Serbiens. Im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit baut die ungarische Regierung insbesondere die Kooperation mit den von Ungarn bewohnten Nachbarregionen aus. Als im Sommer 2014 die Zahl der Flüchtlinge auf der sog. Balkanroute stark anstieg und die Regierung Orbán innenpolitisch von Seiten der rechtsradikalen Oppositionspartei Jobbik unter Druck geriet, trat die Fidesz-Regierung die Flucht nach vorn an, übernahm die vehement migrationskritischen Positionen der Jobbik und entschloss sich zum Bau eines Grenzzauns an der Grenze zu Serbien. Da dies der bisherigen Politik widersprach, wurde das historisch ebenfalls anknüpfungsfähige Narrativ des Schutzes des christlichen Abendlandes konstruiert: Orbán stellte sich in die historische Linie des ungarischen Festungskommandanten, der 1456 den Vormarsch der muslimischen Osmanen verhinderte. Es gelang der ungarischen Regierung zudem zu verhindern, dass die Errichtung des Grenzzauns zu einer Beeinträchtigung der Beziehungen zu Serbien führte.

Schlagworte

Trianon, Grenzzaun, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Ungarn, Serbien, Orbán, Karpatenbecken, Schengen, Migrationskrise, Balkanroute

1. Einleitung

Die ungarische Politik, die seit der sogenannten Flüchtlingskrise von 2014/15 zunehmend auf Distanz zur EU und dem europäischen Mainstream geht, stößt in Brüssel und der großen Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten auf großes Unverständnis und Ablehnung. Insbesondere die Errichtung eines Grenzzauns zu Serbien im Jahr 2015 und die strikte Ablehnung, sich an der Verteilung der in der EU angekommenen Asylsuchenden solidarisch zu beteiligen, mündet bis heute in Kritik. Gleichzeitig haben sich in nahezu allen EU-Ländern zumeist rechtspopulistische Parteien etabliert, die die Position der ungarischen Regierung in Migrationsfragen teilen. Dies hat in den letzten Jahren zu einer deutlichen Verschärfung der Asyl- und Migrationspolitik in den EU-Mitgliedstaaten geführt und hat die EU immer mehr zu einer *Sicherheitsunion* – „Une Europe qui protège“ – (Macron, 2017) werden lassen (Ceccorulli, 2018). Während Ungarn gegenüber Serbien einen stark bewachten Grenzzaun errichtete, kritisierte die ungarische Regierung Kontrollen Österreichs an der gemeinsamen Grenze und setzte sich für einen zügigen Beitritt von Rumänien und Bulgarien zum Schengenraum ein, der bekanntlich lange von Wien blockiert wurde. Dieses gleichzeitige Eintreten für die Überwindung und Verstärkung von Grenzen ist Ergebnis einer doppelten nationalen Dialektik, gespeist aus der ungarischen Geschichte und dem Willen der Regierung zum langfristigen Machterhalt. Dieses soll im Folgenden analysiert werden, da es für das Verständnis der ungarischen Politik von Bedeutung ist.

2. Die angestrebte Revision der Grenzen von Trianon

Die Grenzen Ungarns gehen auf den Friedensvertrag von Trianon aus dem Jahre 1920 zurück, der neben dem Versailler Vertrag zu den sogenannten Pariser Vorortverträgen zur Neugliederung Europas nach Ende des Ersten Weltkriegs gehört. Ungarn wurde von den alliierten Siegermächten als Teil der KuK-Monarchie Österreich-Ungarn zu den Verlierern gezählt. Aufgrund des in Trianon der ungarischen Delegation diktierten Vertrages verlor das Land etwa zwei Drittel des Territoriums mit einer ungarischen Bevölkerung von etwa drei Millionen des vormaligen Königreichs Ungarn als Teil der Doppelmonarchie mit Österreich an seine Nachbarstaaten. Besonders bitter war, dass ein Teil sogar an Österreich (Teile des Burgenlandes, die vormals zum Königreich Ungarn gehörten) verloren ging. An der Seite

des ebenfalls revanchistischen Dritten Reiches konnte Ungarn während des Zweiten Weltkriegs vorübergehend Teile des verlorenen Territoriums zurückgewinnen. Da das Land sich aber 1945 erneut auf der Verliererseite wiederfand, wurden die Annexionen von den sowjetischen Besatzern umgehend wieder rückgängig gemacht. Da auch die beiden Nachbarstaaten Tschechoslowakei und Rumänien, die die größten territorialen Zugewinne zu Lasten Ungarns durch Trianon erzielt hatten, unter sowjetischen Einfluss gerieten, waren fortan ungarische Bestrebungen, die Grenzen von Trianon zu überwinden, tabu. Die Vision eines einheitlichen ungarischen Siedlungsraums im Karpatenbecken blieb jedoch lebendig. Allerdings muss angefügt werden, dass die Ungarn innerhalb des Königreiches zwar mit Abstand die größte Volksgruppe bildeten, allerdings nicht einmal 50 Prozent der Bevölkerung erreichten. So gehörten u. a. die gesamte Slowakei (als Oberungarn) und auch Kroatien zum Königreich. Weitere größere Minderheiten des Königreiches waren Rumänen, Ukrainer, Deutsche, Serben und Bosnier (Antonsich & Szálkai, 2014; Balogh, 2021).

3. *Das nationale Projekt der Wiedergewinnung des Karpatenbeckens als Heimstatt der Ungarn*

Bei den Verhandlungen in Trianon hatte die ungarische Delegation vergeblich versucht, die politische Aufteilung des Karpatenbeckens mit dem Argument zu verhindern, dass dieses seit tausend Jahren die Heimat der Ungarn sei (Antonsich & Szálkai, 2014; Balogh, 2021; Scott & Hajdú, 2022). Die *Zerstückelung Ungarns* (*Csonka-Magyarország*) durch die Siegermächte wird als große Ungerechtigkeit gegenüber dem ungarischen Volk empfunden und gehört bis heute als *Trauma von Trianon* zur prägenden DNA des Landes (Feischmidt, 2020). Ein Großteil der Nachkommen der Ungarn, die durch Trianon Staatsbürger eines der Nachbarstaaten wurden, haben ihre Identität als Ungarn bis heute bewahrt. Trotz Auswanderung, die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs möglich wurde, leben bis heute ca. drei Millionen Ungarnstämme in einem der Nachbarstaaten. Über eine Million von ihnen hat inzwischen die ungarische Staatsangehörigkeit erhalten, insbesondere seitdem die national-konservative Fidesz Victor Orbáns im Jahr 2010 wieder an die Macht gelangte. Hunderttausende von ihnen wählen als Auslandsungarn in den ungarischen Parlamentswahlen. Das Verständnis, dass die ungarische Nation über die Staatsgrenzen des Landes hinausgeht, ist weitgehend nationaler Konsens und wird auch von großen

Teilen der politischen Opposition geteilt. Schon der erste Premierminister des neuen, demokratischen Ungarn nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, József Antall, bezeichnete sich als Premierminister von 15 Millionen Ungarn, von denen nur knapp 10 Millionen innerhalb der Staatsgrenzen lebten (Hajdú, 2018). Alle nachfolgenden Regierungen – egal ob sozialistisch oder konservativ – bemühten sich um die Auslandsungarn und schufen im Rahmen einer *Nationalpolitik* (*Nemzetpolitika*) zahlreiche staatliche und halbstaatliche Einrichtungen, um die wirtschaftlichen, kulturellen und auch politischen Beziehungen zu den Auslandsungarn und ihrer Institutionen zu entwickeln und zu pflegen. Diese Politik wurde nach der Rückkehr Victor Orbáns an die Macht stark ausgeweitet – was von den Nachbarstaaten mit wachsendem Argwohn begleitet wird.

4. Der Vertrag von Schengen als Vehikel zur Wiedergewinnung der nationalen Einheit

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande das Abkommen von Schengen¹ über den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Vertragsparteien. Fünf Jahre später, am 19. Juni 1990, wurde das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) unterzeichnet. Regelungsgegenstand des Abkommens sind Ausgleichsmaßnahmen, die infolge der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts gewährleisten sollen. Es handelt sich dabei um die Vereinheitlichung der Vorschriften für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt von Ausländern im *Schengen-Raum* (einheitliches Schengen-Visum), die Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats, Maßnahmen gegen grenzüberschreitenden Drogenhandel, polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit der Schengen Staaten im Justizwesen (dazu auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band). Das SDÜ trat am 1. September 1993 in Kraft, die praktische Anwendung (*Inkrafttreten*) seiner Einzelbestimmungen erfolgte nach Schaffung der erforder-

1 Das Abkommen ist nach dem kleinen Luxemburger Weinort Schengen im Grenzdreieck mit Deutschland und Frankreich benannt. Das Abkommen wurde allerdings auf dem luxemburgischen Moselschiff *Princesse Marie-Astrid* unterzeichnet. Die Mosel ist zwischen Deutschland und Luxemburg ein Kondominium, d.h. sie gehört zu beiden Ländern – eine besondere Symbolik für dieses Grenzen überwindende Abkommen.

derlichen technischen und rechtlichen Voraussetzungen am 26. März 1995. Nachdem die Schengen-Zusammenarbeit zunächst nur auf völkerrechtlicher Basis erfolgte, wurde sie durch das Schengen-Protokoll zum Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 mit Wirkung vom 1. Mai 1999 in die EU einbezogen. Damit wurden der Schengen-Acquis und seine Weiterentwicklung in die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft überführt. Der Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Union gilt – insbesondere in der Bevölkerung – als große, wenn nicht größte Errungenschaft der ganzen Europäischen Integration. Seit 1985 haben sich weitere Staaten dem Schengen-Raum² angeschlossen, darunter – wie nachfolgend weitergehend beschrieben wird – Ungarn (Auswärtiges Amt, 2025).

Schon bald nach Ende des kommunistischen Regimes strebte Ungarn eine Mitgliedschaft in der EU an. Die Beitrittsverhandlungen wurden 1998 aufgenommen. Vier Jahre später bestätigte die EU-Kommission, dass Ungarn die Kriterien für den Beitritt erfülle und somit trat Ungarn der Europäischen Union am 1. Mai 2004 zusammen mit neun weiteren Staaten bei. Budapest hatte zu diesem Zeitpunkt auch bereits Interesse an einem Beitritt zum Schengenraum bekundet und bemühte sich, diesem möglichst bald beizutreten. Seit Dezember 2007 hat Ungarn alle erforderlichen Sicherheitskriterien erfüllt, sodass die Kontrollen an den Grenzübergängen zu den Nachbarstaaten Österreich, das bereits seit 1997 dem Schengenraum angehörte, und der Slowakei und Slowenien, die gemeinsam mit Ungarn beitraten, abgeschafft wurden. Später folgten Kroatien (in 2023) und zuletzt zum 1. Januar 2025 Rumänien (zusammen mit Bulgarien, das keine Grenze zu Ungarn hat). Damit sind alle EU-Nachbarstaaten Ungarns auch Mitglied des Schengenraums. Ungarn verfügt daneben aber auch über zwei sogenannte Schengen-Außengrenzen, nämlich die Grenzen zur Ukraine und zu Serbien.

Der Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen erleichterte Ungarn den Ausbau der wirtschaftlichen, kulturellen und auch politischen Beziehungen zu den ungarischen Minderheiten in den Schengen-Nachbarstaaten. Dies war daher auch ein wesentlicher Grund für das große Interesse in Ungarn nicht nur an der eigenen Schengen-Mitgliedschaft, sondern auch an der seiner EU-Nachbarn. Während Österreich über längere Zeit den

2 Nicht alle EU-Mitglieder gehören vollständig zum Schengenraum (Zypern und Irland), allerdings gehören mit der Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein auch vier Nicht-EU-Mitglieder dazu. Für die beiden EU-Mitgliedsländer Dänemark und Irland gibt es, für das Vereinigte Königreich gab es Sonderregelungen.

Schengenbeitritt von Rumänien und Bulgarien blockiert hatte, wurde dieser von ungarischer Seite von Anfang an befürwortet. Aus gleicher Motivation setzt sich die ungarische Regierung für einen EU-Beitritt Serbiens ein, um auch die ungarische Minderheit in der serbischen Provinz Vojvodina jenseits der Grenze stärker an das „Mutterland“ zu binden (Brzozowski, 2024).

5. Die europäische Flüchtlingskrise von 2014/15

Die sogenannte Flüchtlingskrise von 2014/15 überraschte die EU und die betroffenen Mitgliedsstaaten (vgl. allg. auch Oltmer in diesem Band). Dabei hatte sich die Balkan-Route aus der Türkei über Griechenland, Nordmazedonien, Serbien und Ungarn nach Österreich und Deutschland schon seit 2010 als Migrationskorridor etabliert. Die Mehrheit der irregulären Migranten, die im Sommer 2014 durch Ungarn nach Mitteleuropa strebten, kamen allerdings gar nicht aus der Türkei, sondern aus dem Kosovo, weshalb dieser erste große Ansturm als *Kosovo-Welle* bezeichnet wird. Allerdings überwogen schon Ende 2014 Syrer sowie andere Migranten aus dem Nahen Osten und Afrika in den wachsenden Flüchtlingstrecken nach Mitteleuropa. Laut der EU-Grenzschutzbehörde Frontex waren bis Dezember 2014 55 Prozent aller irregulären Einreisen in die EU über die ungarisch-serbische Grenze erfolgt (Frontex, 2015).

5.1 Migration wird zu einem (innen)politischen Thema in Ungarn

Auch wenn Premierminister Orbán in Brüssel Maßnahmen zur Beendigung der irregulären Einreise in die EU forderte, spielte das Thema Migration in der innenpolitischen Debatte Ungarns bis Ende 2014 kaum eine Rolle. Dies änderte sich, als Österreich als Reaktion auf die *Kosovo-Welle* damit begann, Grenzkontrollen an der Schengenbinnengrenze zu Ungarn durchzuführen. In einer Parlamentsdebatte, die sich mit diesem Schritt Österreichs befasste, forderte ein Abgeordneter der rechtsradikalen Partei Jobbik die Regierung Orbán auf, die südliche (und östliche) Grenze besser zu schützen. Das Thema Migration entwickelte sich schnell zu einer Kampagne der rechtsradikalen Opposition, die mit immer drastischeren Begriffen wie „Flut“, „Tsunami“ und „Invasion“ die Regierung aufforderte, die irreguläre Einreise über die ungarisch-serbische Grenze zu stoppen

(Korte, 2020). Dabei wurden die Migranten wahlweise mit Terrorismus in Verbindung gebracht oder als Träger und Verbreiter von Krankheiten (Ebola) verdächtigt. Als dann Anfang Januar 2015 französische Islamisten die Redaktion der Satirezeitschrift Charlie Hebdo überfielen und 10 Mitarbeiter und einen Polizisten ermordeten, war das Thema Migration endgültig in der innenpolitischen Debatte Ungarns angekommen. Premierminister Orbáns Forderung nach einer Begrenzung der Migration wurde lauter und er flog nach Paris, um an der Seite Präsident Macrons am sog. *Freedom March* teilzunehmen. Dort gab er ungarischen Staatsmedien ein Interview, in dem er ankündigte: „we are not going to let Hungary become a destination for immigrants. [...] [W]e do not want to see a significant minority in our midst with cultural backgrounds and habits different from our own. We want to keep Hungary for the Hungarians“ (Jámbor, 2015, o. S.). In der Folge bemächtigten sich die Regierung und die Regierungspartei Fidesz des Themas. Parlamentsdebatten wurden angesetzt und entsprechende Medien und politische Kampagnen initiiert, in denen die Migranten in die Nähe von Terroristen gerückt und als Bedrohung für die nationale Sicherheit bezeichnet wurden. Es blieb allerdings vorerst bei Rhetorik. Die *Kosovo-Welle* endete im März 2015 und die interne Migrationsdebatte flachte ab. Dann verlor Fidesz Anfang April in einer erforderlich gewordenen Nachwahl einen Parlamentssitz an die rechtsradiale Jobbik und nationale Umfragen sahen die Jobbik im Aufwind zu Lasten der Regierungspartei (Bíró-Nagy, 2022). Kurz darauf ertranken über 800 Flüchtlinge im Mittelmeer, als ein Schiff vor Lampedusa unterging, was zu einem europaweiten Aufschrei führte, und die EU zur Verteilung von 60.000 Asylsuchenden aus Griechenland und Italien auf die Mitgliedstaaten der EU veranlasste. Gemäß dem Verteilungsschlüssel hätte Ungarn davon 1.134 aufnehmen sollen (European Commission, 2015a). Victor Orbán sah damit seine politische Stellung sowohl innenpolitisch als auch auf europäischer Ebene zunehmend unter Druck und er entschied sich für die Flucht nach vorn. Er übernahm die vehement migrationskritischen Positionen der Jobbik und initiierte Ende April eine nationale Befragung (*consulta*) über Migration und Terrorismus. Die tendenziösen Fragestellungen brachten das erwartete migrationsfeindliche Ergebnis (Thorpe, 2019). Danach startete die Regierung eine landesweite Kampagne, mit der auf großflächigen Plakaten migrationskritische Einstellungen bestärkt wurden (Thorleifsson, 2017). Bis zum Sommer war allerdings keine Rede davon, die Grenze zu befestigen, ganz im Gegenteil wurde die Errichtung einer Grenzbefestigung explizit unter Hinweis auf die

Erinnerungen aus der dunklen Zeit des Kalten Krieges abgelehnt (Thorpe, 2019).

So kam die Ankündigung von Außenminister Péter Szijjártó am 17. Juni völlig überraschend, dass die Regierung einen vier Meter hohen Grenzzaun entlang der 175 km langen Grenze zu Serbien bauen werde. Diese Ankündigung erfolgte nur wenige Tage vor einer Sitzung des Europäischen Rates, auf dem ein Verteilungsplan für Asylsuchende beschlossen werden sollte (Ministry of Foreign Affairs, 2015). Unmittelbar nach dieser Ankündigung wurden in einer außerordentlichen Sitzungsperiode des Parlaments die für den Bau der Grenzanlagen notwendigen Gesetzesänderungen beschlossen. Zudem wurden Serbien sowie einige andere EU-Länder und Beitrittskandidaten zu sicheren Herkunftsländern erklärt, um denen, die die Grenze aus Serbien kommend überquerten, das Recht, in Ungarn einen Asylantrag zu stellen, verweigern zu können. Die Fidesz wurde dabei von der Jobbik unterstützt. Auch die Sozialdemokraten als wichtigste Oppositionspartei des linken politischen Spektrums erkannten erforderlichen Handlungsbedarf an, zweifelten aber an der Effektivität des Grenzzauns und schlugen alternative Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene vor (Korte, 2020).

5.2 Die Errichtung des Grenzzauns zu Serbien

Der Bau des Grenzzauns begann am 13. Juli 2015. Da sich dies aber offensichtlich auch schnell unter denen herumsprach, die in die EU strebten, schoss die Zahl der unerlaubten Grenzübertritte stark an. Gelangten im Juni etwa 500 Migranten am Tag nach Ungarn, waren es im September nahezu täglich 10.000, die über die grüne Grenze ins Land kamen (Frontex, 2016). Parallel zum Bau des Grenzzauns war die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung von *transit zones* geschaffen worden, wo die illegal Eingereisten bis zu ihrer Abschiebung festgehalten werden sollten. Zudem wurden die Zugriffsrechte der Polizei erweitert und der Einsatz des Militärs für Grenzschaufgaben legalisiert. In Brüssel stemmte sich Victor Orbán gegen die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen der Verteilung von weiteren 120.000 in der EU angekommenen Asylsuchenden (European Commission, 2015b). Am 15. September 2015 war die Errichtung des Grenzzauns abgeschlossen, so dass sich sehr schnell größere Gruppen von Migranten auf der serbischen Seite der Grenze ansammelten. Dies führte zu mehreren Zusammenstößen mit ungarischen Grenzschaufzern, als diese die Überwin-

dung des Zauns mit Gewalt verhinderten. Orbán manövrierte dadurch die Jobbik aus und stabilisierte seine innenpolitische Stellung. In der EU stilisierte er sich zum Verteidiger Europas gegen die angebliche Bedrohung Europas durch die Asylsuchenden.

5.3 Ergänzung des traditionellen nationalen Narrativs

Die Errichtung des Grenzzauns gegenüber Serbien stand im Widerspruch zur bisherigen Politik Ungarns, die Grenzen zu den Staaten mit einer ungarischen Minderheit durchlässiger zu machen und im Endeffekt zu überwinden, ein wesentlicher Grund für die starke Befürwortung des Schengen-Aquis durch Ungarn. Unmittelbar hinter der Grenze in der serbischen Provinz Vojvodina leben etwa 500.000 ethnische Ungarn, deren Grenzübertritt nach Ungarn dadurch ebenfalls erschwert wurde. Daher brauchte es für Victor Orbán und seine national-konservative Fidesz ein neues Narrativ (Merabishvili, 2023). Bereits im Vorfeld der Errichtung der Grenzbefestigungen sprach Orbán wiederholt von einer „Invasion“, die Ungarn abwehren müsse. In einem Op-ed in der *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. September 2015 warnte er vor einer „Explosion“ in ganz Europa und verteidigte den Bau des Grenzzauns: „Wer überrannt wird, kann niemanden aufnehmen [...]. Deshalb ist der Zaun, den wir Ungarn bauen, wichtig. Wir machen das nicht aus Spaß, sondern weil er notwendig ist“ (Orbán, 2015, o. S.). Er legte dabei explizit Wert darauf, die Übereinstimmung des Vorgehens mit dem Schengener Abkommen hervorzuheben: „Wenn wir unsere Außengrenzen nicht schützen können, ist Schengen in Gefahr. Deshalb ist der Zaun, den wir Ungarn bauen, wichtig. Der Zaun als Verteidigungslinie ist eine Folge des Schengener Abkommens und eine Notwendigkeit für Europa“ (Orbán, 2015, o. S.). Später fügte er hinzu, dass Ungarn nicht zu dieser Maßnahme gezwungen gewesen wäre, wäre Griechenland seiner Verpflichtung als Mitglied des Schengenraums, nämlich die Schengen-Außengrenze zu verteidigen, nachgekommen. Um die Größe der Herausforderung zu unterstreichen, führten Orbán und andere führende Fidesz-Persönlichkeiten oftmals vermeintliche historische Parallelen an, wie die Völkerwanderung zwischen dem vierten und sechsten Jahrhundert. Mit dem *Framing* der Herausforderung als *Invasion* konnte auch die Militarisierung der Grenzkontrollen gerechtfertigt werden. Orbán hob zudem die kulturelle Andersartigkeit der großen Mehrheit der Migranten hervor, womit er vor allem die Religionszugehörigkeit meinte. Die Verteidigung

des christlichen Abendlandes gegenüber Muslimen wurde denn auch zu einem wichtigen innenpolitischen Diskurs Orbáns. Unter Hinweis auf höhere Geburtenraten der Muslime malte er unter Anlehnung an die *Theorie des großen Bevölkerungsaustauschs* rechtsradikaler Gruppen in Europa die Frage nach dem existentiellen Überleben des christlichen Europas an die Wand. Damit knüpfte Orbán an dem weitverbreiteten Mythos Ungarns als Verteidiger des christlichen Europas gegen die muslimischen Osmanen an (Mackey, 2015). Jeder Ungar verbindet unmittelbar damit das historische Ereignis, wie der Festungskommandant János Hunyadi in der Schlacht von Nándorfehérvár (Belgrad) im Jahr 1456 die Osmanen besiegte und damit deren Invasion Mitteleuropas für viele Jahre verhinderte. Wiederholt stellte sich Orbán in eine historische Linie mit Hunyadi. Die Südgrenze zu Serbien erinnerte damit nicht mehr nur an das *Trauma von Trianon*, sondern wurde durch das neue Narrativ zur Verteidigungslinie des christlichen Abendlandes.

6. Fazit: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit trotz Grenzzauns

Die offizielle Reaktion Serbiens auf die Befestigung der bilateralen Grenze durch Ungarn war erwartungsgemäß zunächst ablehnend, doch fanden beide Seiten einen Weg, dadurch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht zu beeinträchtigen. Die Befestigung der Grenze verband Ungarn mit einer diplomatischen Offensive, angeführt von Victor Orbán persönlich, der seinem serbischen Counterpart versicherte, dass die Maßnahme nicht gegen Serbien und die serbische Bevölkerung gerichtet sei. Die serbische Seite bemühte sich ihrerseits, die Zusammenarbeit mit Ungarn als Unterstützung der EU darzustellen und sich so als kooperationsbereiter Beitrittskandidat zu profilieren. Zudem erhielt Belgrad finanzielle Hilfen von Seiten der EU für den Unterhalt seiner Flüchtlingscamps. Auch war die serbische Bevölkerung, für die schon damals Visafreiheit bei der Einreise in die EU galt (im Gegensatz zu den Bewohnern des Kosovo), kaum von der Maßnahme betroffen und damit auch nicht die ungarische Minderheit, was wiederum für die Regierung in Budapest von Bedeutung war. Weitere Gründe dafür, dass die Errichtung des Grenzzauns nicht auf größere Kritik von Seiten Belgrads stieß, ist die Unterstützung Ungarns für den EU-Beitritt Serbiens und die Entsendung von ungarischen Grenzbeamten zur Sicherung der serbischen Südgrenze (und Nordmazedoniens). Den Regierungen

in Budapest und Belgrad gelang es so, die Errichtung des Grenzzauns zu einer win-win-Maßnahme umzudeuten.

Die ungarische Regierung erreichte mit der Errichtung des Zauns ihr vornehmliches innerpolitisches Ziel: Zusammen mit der damit einhergehenden, massiven Kampagne gegen Migration konnte die Fidesz-Partei Orbáns die anstehenden Parlamentswahlen gewinnen und damit ihren Verbleib an der Macht sichern. Außenpolitisch sah sich die ungarische Regierung auf ihrem EU-kritischen Weg bestärkt und erklärte sich selbst zum Vorreiter europäischer Sicherheit: Anders als Brüssel und die EU-Mitgliedsstaaten Griechenland und Italien sorgte Ungarn für eine effektive Sicherung seiner EU-Außengrenze (Etl, 2020; Scott, 2020). Allerdings führte der Grenzzaun zunächst – anders als von Budapest reklamiert – nur zu einer Umleitung der Flüchtlinge nach Bosnien-Herzegowina. Die sogenannte *Balkanroute* wurde erst mit dem Migrationsabkommen der EU mit der Türkei effektiv geschlossen.

Literaturverzeichnis

- Antonsich, M. & Szálkai, K. (2014). On great Hungary and the importance of minor geopolitical traditions. *Political Geography*, 39(A), 1–4. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2012.10.005>
- Auswärtiges Amt. (2025). *Schengener Übereinkommen*. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/visa-und-aufenthalt/schengen-207786>
- Balogh, P. (2021). The concept of the Carpathian Basin: Its evolution, counternarratives, and geopolitical implications. *Journal of Historical Geography*, 71, 51–62. <https://doi.org/10.1016/j.jhg.2020.12.003>
- Bíró-Nagy, A. (2022). Orbán's political jackpot: Migration and the Hungarian electorate. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(2), 405–24. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1853905>
- Brzozowski, A. (2024). *EU-Beitritt Serbiens: Mehrheit der Staaten lehnt Ungarns Vorstoß ab*. *Euractiv* 26. November (übersetzt von M. Kensy). <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/eu-beitritt-serbiens-mehrheit-der-staaten-lehnt-ungarns-vorstoss-ab>
- Ceccorulli, M. (2018). Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. *West European Politics*, 42(2), 302–322. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510196>
- Etl, A. (2020). Liminal Populism—The Transformation of the Hungarian Migration Discourse. *Journal of Borderlands Studies*, 37(1), 115–132. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1735479>
- European Commission. (2015a). *European Commission makes progress on Agenda on Migration*. 27 May 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039

- European Commission. (2015b). *Refugee crisis: European commission takes decisive action*. 9 September 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5596
- Feischmidt, M. (2020). Memory-politics and neonationalism: Trianon as mythomoteur. *Nationalities Papers*, 48(1), 130–143. <https://doi.org/10.1017/nps.2018.72>
- Frontex. (2016). *Western Balkans annual risk analysis 2016*. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf
- Frontex. (2015). *Western Balkans annual risk analysis 2015*. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2015.pdf
- Hajdú, Z. (2018). The rebirth of the concept of the carpathian basin in Hungarian political language after 1988. In J. Laine, I. Liikanen & J. Scott (Hrsg.), *Post-cold war borders*, (S. 207–227). Routledge.
- Jámbor, A. (2015). Hungary's politicians react to the Paris attacks. *Heinrich Böll Stiftung* 26. Februar. <https://www.boell.de/en/2015/02/26/hungarys-politicians-react-paris-attacks-proposals-restrict-immigration-and-freedom>
- Korte, K. (2020). "Who Is the Animal in the Zoo?" Fencing In and Fencing Out at the Hungarian-Serbian Border. A Qualitative Case Study. *Journal of Borderlands Studies*, 37(3), 453–474. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1787188>
- Mackey, R. (2015). Hungarian leader rebuked for saying Muslim migrants must be blocked "to keep Europe Christian". *The New York Times*, 3. September. <https://www.nytimes.com/2015/09/04/world/europe/hungarian-leader-rebuked-for-saying-muslim-migrants-must-be-blocked-to-keep-europe-christian.html>
- Macron, E. (2017). *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Publié le 26 septembre. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>
- Merabishvili, G. (2023). Defending Europe at the Trianon Border: Geopolitical Visions of Nationhood and the Remaking of Hungary's Southern Border, *Geopolitics*, 28(5), 2074–2110.
- Ministry of Foreign Affairs. (2015). *The Minister of the Interior has been instructed to prepare for closure of the Hungarian-Serbian border*. Government of Hungary. 17 June 2015. <https://2015-2019.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-minister-of-the-interior-has-been-instructed-to-prepare-for-closure-of-the-hungarian-serbian-border>
- Orbán, V. (2015). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. September. <https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/scheinbare-widersprueche-was-viktor-orban-wirklich-will-13783829.html>
- Scott, J. W. & Hajdú, Z. (2022). The Carpathian Basin as a 'Hungarian Neighbourhood': Imaginative Geographies of Regional Cooperation and National Exceptionalism. *Eurasian Geography and Economics*, 63(6), 753–778. <https://doi.org/10.1080/15387216.2022.2082995>
- Scott, J.W. (2020). Hungarian Border Politics as an Anti-Politics of the European Union. *Geopolitics*, 25(3), 658–677.

- Thorleifsson, C. (2017). Disposable strangers: Far-right securitisation of forced migration in Hungary. *Social Anthropology*, 25(3), 318–334. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12420>
- Thorpe, N. (2019). *The road before me weeps: On the refugee route through Europe*. Yale University Press.

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

Elżbieta Opilowska (Universität Wrocław) & Kamil Bembnista (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research)

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die Entwicklung der deutsch-polnischen Grenze vor dem Hintergrund der europäischen Integration und des 18. Jahrestages des Inkrafttretens des Schengener Übereinkommen in Polen im Jahr 2007. Mit der Entwicklung von einer geschlossenen zu einer offenen Grenze gingen allerdings viele Herausforderungen und Wendepunkte einher. Historische Belastungen und politische Spannungen, insbesondere während der Regierungszeit der PiS-Partei in Polen, spielten dabei eine wichtige Rolle. Die Analyse bezieht sich auf vier Ereignisse, die eine starke Resonanz im öffentlichen Diskurs in Polen und Deutschland fanden. Es handelt sich um die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für polnische Arbeitskräfte im Jahr 2011, die deutsch-polnischen Spannungen im Kontext der sog. Migrationskrise, die Abgrenzungspraktiken während der Covid-19-Pandemie und den Konflikt um die Energiepolitik. Ziel ist es, die diskursive Konstruktion der Grenze in den letzten zwei Jahrzehnten anhand eigener Forschungsquellen wie Zeitungsartikel und Interviews sowie Sekundärliteratur nachzuzeichnen. Dabei werden sowohl physische als auch symbolische *(De)bordering*-Prozesse analysiert.

Schlagworte

deutsch-polnische Grenze, Schengener Übereinkommen, Grenzkrisen, Covid-19, Turów, Migrationskrise

1. Einführung

Der deutsch-polnische Grenzraum bietet ein interessantes Fallbeispiel für die Untersuchung von Transformationsprozessen in Europa. Er hat sich

von einem hermetisch geschlossenen Grenzregime der Nachkriegszeit zu einer offenen Grenze in der Europäischen Union entwickelt. Diese Transformation verlief jedoch nicht linear, sondern mit vielen Höhen und Tiefen. Ein Höhepunkt war sicherlich der Wegfall der Grenzkontrollen im Rahmen des Schengener Übereinkommens vom 21. Dezember 2007. Die Feierlichkeiten fanden unter anderem symbolträchtig am deutsch-polnischen Grenzübergang Porajów-Zittau statt. Das Bild des tschechischen Ministerpräsidenten Miroslav Topolánek, der gemeinsam mit dem polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk und der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel den Schlagbaum aufgehoben haben, hat sich in das kollektive Gedächtnis eingebrannt. Doch der Weg dorthin war steinig und die Beziehungen in der deutsch-polnischen Grenzregion über viele Jahre von der Geschichte belastet – und sie prägen den Umgang vor Ort noch teilweise bis heute.

Die deutsch-polnische Grenze wurde nach dem Zweiten Weltkrieg als Ausgleich für die Gebietsverluste Polens an die Sowjetunion errichtet. Dieser Entscheidung folgte eine Massennmigration von Deutschen, die die neu geschaffenen West- und Nordgebiete Polens verlassen mussten. Pol:innen wiederum wurden aus den östlichen Grenzgebieten (Kresy) in die neuen westlichen Grenzgebiete in Polen umgesiedelt. Die deutschen Vertriebenen ließen sich sehr oft direkt hinter der Grenze nieder, weil sie hofften, in ihre „verlorene Heimat“ zurückkehren zu können. Die Hoffnung der Deutschen bedeutete jedoch Ungewissheit für die neuen polnischen Siedler:innen (Opilowska, 2009). Diese Ungewissheit wurde dadurch verstärkt, dass die Grenze bis 1990 offiziell nicht bestätigt war. Darüber hinaus verlief die Grenze quer durch die strukturellen und kulturellen Landschaften. Die Gesellschaften auf beiden Seiten der Grenze mussten sich daher mit dem historischen Trauma ihrer Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg auseinandersetzen, das im öffentlichen Diskurs verschwiegen wurde (Opilowska, 2021a). Während der kommunistischen Ära wurden die bilateralen Beziehungen von der Propaganda des Friedens und der sozialistischen Freundschaft dominiert. Die Ungewissheit der Grenze führte auch zu einer schwachen regionalen Identifikation der Bewohner:innen. Weitere Probleme wie sprachliche und kulturelle Barrieren sind auch auf das Fehlen gemeinsamer historischer Erfahrungen in der Longue-Durée-Perspektive zurückzuführen, wie es beispielsweise im deutsch-französischen Grenzraum der Fall ist. Darüber hinaus führte die anhaltende Darstellung Deutschlands als Polens Hauptfeind im öffentlichen Diskurs während der kommunistischen Zeit zu

einem Gefühl der Angst und einem Mangel an sozialem Vertrauen unter den polnischen Grenzraumbewohner:innen (Opilowska, 2021a).

Dennoch war die Auseinandersetzung mit dem schwierigen historischen Erbe auch eine wichtige Motivation für die Normalisierung der deutsch-polnischen Beziehungen und die Entwicklung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. Der neue Dialog über die bilateralen Beziehungen wurde ideologisch durch das Versöhnungsnarrativ geprägt, das „moralische Imperative mit pragmatischen Interessen“ verband (Gardner-Feldman, 1999a, 1999b, S. 334). Unter dem Vorzeichen normativer Versöhnungsvorstellungen wurden zahlreiche grenzüberschreitende Veranstaltungen, Schüleraustausche, kulturelle Begegnungen und gemeinsame Projekte organisiert (Opilowska & Sus, 2021). Mit der politischen Wende in Polen und Deutschland eröffneten sich neue Perspektiven für die Grenzregionen. Im Jahr 1990 wurde der deutsch-polnische Grenzvertrag unterzeichnet, gefolgt von einem Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit im Jahr 1991. Diese Dokumente bildeten die Grundlage für die zukünftige grenzübergreifende Zusammenarbeit. Anfang der 1990er Jahre wurden in rascher Folge deutsch-polnische Partnerschaftsabkommen geschlossen und Euroregionen gegründet (Ulrich, 2021). Der europäische Integrationsprozess sowie zahlreiche Förderprogramme wie INTERREG und schließlich das Schengener Übereinkommen von 2007, trugen wesentlich zum Abbau vieler Grenzbarrieren bei.

Im Jahr 2024 feierte Polen den 20. Jahrestag seines EU-Beitritts. Im Jahr 2025 wird das Schengener Abkommen 40 Jahre alt, das Inkrafttreten in Polen jährt sich zum 18. Mal. Doch im Zuge dieser fundamentalen Integrationsprozesse: wie steht es heute um die Nachbarschaft an der deutsch-polnischen Grenze? Ist sie gereift und resilient geworden? Welche Auswirkungen haben die jüngsten Krisen auf die Wahrnehmung der offenen deutsch-polnischen Grenze im Schengen-Raum, z. B. die Abkühlung der deutsch-polnischen Beziehungen während der Machtübernahme der nationalkonservativen Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) in Polen, die pandemiebedingten Grenzsicherungen und Grenzkontrollen 2020/2021, der Konflikt um den Tagebau Turów 2020/21 oder die Entscheidung Deutschlands, im Oktober 2023 u. a. aufgrund der Krise an der polnisch-belarussischen Grenze wieder Grenzkontrollen einzuführen?

Ziel dieses Beitrags ist es, die diskursive Konstruktion der deutsch-polnischen Grenze aus der Perspektive der jüngsten Krisenmomente zu

untersuchen. Als Quellen dienen Presseartikel und Interviews, die im Rahmen verschiedener Forschungsprojekte¹ der beiden Autor:innen gesammelt wurden, sowie Sekundärliteratur. Die wichtigsten Wendepunkte an der deutsch-polnischen Grenze werden chronologisch mit dem Fokus auf die Konstruktion der Grenze anhand der Quellen analysiert. Es werden die Ereignisse ausgewählt, die im deutsch-polnischen öffentlichen Diskurs auf breite Resonanz stießen, wie die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes, Migrationskrise, pandemiebedingten Grenzeinschränkungen und der Konflikt um den Tagebau Turów. Dabei haben wir sowohl physische als auch symbolische Prozesse von *(De)bordering* analysiert.

2. *Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für polnische Arbeitnehmer:innen*

Die Frage der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für polnische Arbeitnehmer:innen führte zu einer intensiven öffentlichen Debatte. Während Länder wie Großbritannien oder Irland ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedsländern öffneten, zögerten Deutschland und Österreich bis 2011. Im politischen Diskurs schürte die rechtsextreme Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) Ängste vor einer „Poleninvasion“ und warnte vor einer Zunahme polnischer Zuwanderer, die Deutschen Arbeitsplätze wegnehmen und Sozialleistungen missbrauchen würden (Opilowska, 2012). Diese Ängste wurden auch von den Medien aufgegriffen, die häufig über die negativen Folgen der Zuwanderung berichteten. Die zu dieser Zeit durchgeführten Umfragen des Marktforschungsinstituts GfK ergaben, dass sich im Jahr 2011 fast zwei Drittel der Befragten in Deutschland Sorgen über die Konkurrenz

1 Elżbieta Opilowska sammelte Quellen im Rahmen der folgenden Projekte: Polen und Deutschland in der Europäischen Union – neue Formen und Modelle der bilateralen Beziehungen in der Außenpolitik und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (2017–2020, gefördert von der DPWS); *(De/Re)Constructing borders – narratives and imaginaries on divided towns in Central Europe in comparative perspective* (2019–2023, gefördert von NCN); *Multidimensional Dynamics of Bilateral Relations – Poland and Germany in the European Union* (2021, gefördert von der DPWS); *Resilience of cross-border cooperation in Europe – comparative analysis of German-Polish and German-French border areas* (2022–2025, gefördert von der DPWS); B-SHAPES: *Borders Shaping Perceptions of European Societies* (Horizon Europe, 2023–2026). Kamil Bembnista basierte seine empirischen Analysen auf Daten aus den folgenden Projekten: *Sozio-räumliche Transformationen im deutsch-polnischen Grenzraum* (2018–2020, gefördert von DFG-NCN); *Energy Borderlands: Energiestransitionen im deutsch-polnischen Grenzraum* (2021–2024, gefördert durch das BMBF).

aus Osteuropa machten. 43 Prozent sahen sowohl qualifizierte als auch gering qualifizierte Arbeitsplätze gefährdet, während 30 Prozent vor allem den Zustrom unqualifizierter Arbeitskräfte fürchteten. Nur 15 Prozent der Befragten sahen keine Bedrohung durch die Öffnung des Arbeitsmarktes (Gazeta Prawna, 2011). Daraus lässt sich schließen, dass die negative Berichterstattung die öffentliche Wahrnehmung beeinflusste und Ängste vor Lohndumping und Arbeitsplatzverlust schürte.

Mit der Öffnung des Arbeitsmarktes am 1. Mai 2011 zeigte sich jedoch, dass nicht die befürchteten Millionen polnischer Migrant:innen nach Deutschland strömten. Viele der erhofften Fachkräfte waren bereits in andere Länder wie Großbritannien und Irland abgewandert. Außerdem gab es schon vor der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit Erleichterungen beim Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, insbesondere für Ingenieur:innen und Hochschulabsolvent:innen. Diese konnten seit 2007 in Deutschland arbeiten, ohne die Arbeitsmarktpflicht ablegen zu müssen. Darüber hinaus hatten polnische Saisonarbeiter:innen seit 1990 die Möglichkeit, legal in Deutschland zu arbeiten, was die Migration bereits vor der vollständigen Marktöffnung begünstigte (Kaczmarczyk & Łukowski, 2004).

Mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011 ist jedoch eine wichtige ökonomische und symbolische Grenze in den deutsch-polnischen Beziehungen weggefallen. Die Regierungen beider Länder betonten die Bedeutung des Abbaus von Mobilitätshindernissen. Anlässlich des 20. Jahrestages des deutsch-polnischen Vertrages wurde am 21. Juni 2011 ein Kooperationsprogramm gestartet, das „Faire Mobilität“ fördern und Missbrauch verhindern sollte. Beratungsstellen in mehreren deutschen Städten sollten in polnischer Sprache informieren. Ein weiterer Aspekt war die trilaterale Partnerschaft EURES-TriRegio, die seit 2004 besteht und die Zusammenarbeit von Arbeitsverwaltungen und Gewerkschaften in der deutsch-polnisch-tschechischen Grenzregion fördert. Diese Initiative unterstützte die faire Mobilität von Grenzpendler:innen und trug zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes bei (Frelak Segeš & Łada, 2012).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit eine wichtige symbolische Bedeutung für den Prozess von *Debordering* in den bilateralen Beziehungen, aber nur einen geringen Einfluss auf die Wanderungsbewegungen zwischen Polen und Deutschland hatte. Deutschland war nach 2011 wie zuvor ein wichtiges Zielland für polnische Migrant:innen. Die Berichterstattung in den Medien hat sich im Laufe der Zeit verändert, wobei die anfängliche Betonung von Ängsten einer differenzierteren Betrachtung der Vorteile der Migration gewichen ist.

3. Die diskursiven Praktiken von Rebordering der PiS-Regierung im Kontext der Migrationskrise

Die Politik der nationalkonservativen polnischen Partei PiS, die zwischen 2015 und 2023 an der Macht war, hat eine zunehmende Fragmentierung der Gesellschaft in Polen begünstigt und die Schengen-Idee der offenen Grenzen im deutsch-polnischen Grenzraum herausgefordert. Insbesondere in diesen Jahren manifestierten sich Homophobie und Xenophobie als strategische Elemente politischer Mobilisierung, wodurch eine nationalistische Agenda gefestigt wurde. Diese Entwicklungen lassen sich im Kontext einer globalen Dichotomie zwischen Integration und Abschottung verorten, die Brambilla et al. (2015, S. 15) als Spannungsfeld zwischen Globalisierungseffekten und reaktionären Schutzmechanismen beschreiben. Die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015 (Grosse & Hettmarowicz, 2016) fungierte als Katalysator für eine ideologische Neuausrichtung in der polnischen Politik (Bill & Stanley, 2020). In diesem Zuge vollzog sich eine Polarisierung der Gesellschaft in Polen, in der nationalistische, anti-migrantische und homophobe Diskurse zunehmend institutionalisiert wurden (Żuk & Żuk, 2018, 2022). Insbesondere die katholische Kirche spielte eine zentrale Rolle in der Legitimierung dieser Positionen, während liberale, pro-europäische Strömungen als Gegenpol eine offene Gesellschaft propagierten. Mediale Diskurse fungierten dabei als Arena der ideologischen Auseinandersetzung, in der sich konkurrierende Deutungsrahmen unversöhnlich gegenüberstanden. Angelehnt an wichtige ontologische, epistemologische und methodologische Entwicklungen in den Border Studies (Moze & Spiegel, 2022) sollen im Folgenden Beispiele herangezogen werden, die auf die symbolische, ästhetische und semiotische Darstellung von Grenzen hindeuten. Auf diese Weise können die Reproduktion, der Widerspruch und die Untergrabung von Grenzen auch symbolisch dargestellt werden (Bembnista, 2024; Schimanski & Nyman, 2021; Schimanski & Wolfe, 2017;), wobei der Schwerpunkt auf dem Visuellen und seinen Verflechtungen mit hegemonialen und gegenhegemonialen Prozessen liegt, die Grensräume formen (Moze & Spiegel, 2022, S. 2).

Ein emblematisches Beispiel für diese ideologische und symbolische Grenzziehung stellt die von der PiS-Regierung unterstützte Aktion „Rosenkranz an die Grenze“ dar. Diese religiöse Manifestation, die von Regierungsvertreter:innen wie der damaligen Premierministerin Beata Szydło aktiv gefördert wurde, trug zur symbolischen Konstruktion territorialer und kultureller Abgrenzungen bei (Bembnista, 2024). Die Subventionie-

rung von Transportmitteln zur Teilnahme an der Aktion (Oworuszek, 2017) verdeutlicht die strategische Einbindung religiöser Narrative in staatliche Politik. Hier zeigt sich eine spezifische Form der *Rebordering*-Praxis, in der religiöse Symbolik zur Legitimierung nationalistischer Abwehrmechanismen genutzt wird. Parallel zur anti-migrantischen Rhetorik intensivierte die PiS-Regierung auch die politische Marginalisierung der LGBTQI+-Gemeinschaft. Seit Ende 2019 initiierte die radikal-katholische Organisation Ordo Iuris die Einrichtung sogenannter „LGBT-freier Zonen“ in Polen. Diese Territorialisierungspraktiken wurden nicht nur von lokalen Politiker:innen und kirchlichen Funktionsträgern unterstützt, sondern auch durch offizielle Verordnungen und symbolische Akte wie die Verteilung von Aufklebern mit der Aufschrift „Strefa wolna od LGBT“ [LGBT-freie Zone] durch die regierungsnahе Zeitung *Gazeta Polska* bekräftigt. Diese Praktiken verdeutlichen eine gezielte Konstruktion sozialer Unsicherheiten durch die Schaffung eines binären In-Out-Musters, was die Wahrnehmung von Ungewissheit in diesem Grenzraum unterstreicht (Bembnista, 2024, S. 133). Als Reaktion auf diese exkludierenden Maßnahmen entstanden oppositionelle Strategien der Sichtbarmachung und Solidarisierung, etwa durch das digitale Projekt *Atlas nienawiści* (Atlas des Hasses). Gleichzeitig formierten sich transnationale Solidaritätsnetzwerke, wie sich in der grenzüberschreitenden Sichtbarmachung von pro-LGBTQI+-Botschaften zeigte. So markierten Aktivist:innen die Brücke zwischen Ślubice (Polen) und Frankfurt/Oder (Deutschland) mit Stickern mit Regenbogenhintergrund, die den Schriftzug „Tu jesteś u siebie“ [Hier bist Du bei Dir] trugen (Märkische Oderzeitung, 2022). Diese Praktiken sind Ausdruck eines symbolischen Widerstands gegen exkludierende Grenzpraktiken und unterstreichen die politische Dimension territorialer Aushandlungsprozesse.

Die Entwicklungen im deutsch-polnischen Grenzraum verdeutlichen die Auswirkungen der PiS-Regierung auf die Wahrnehmung und Funktionalität des Schengen-Raums. Während die EU das Prinzip offener Grenzen nach innen förderte, betrieb die polnische Regierung durch gezielte *Rebordering*-Maßnahmen eine ideologische und symbolische Abschottung (Jańczak, 2018). Diese Diskrepanz zwischen formeller europäischer Integration und nationalistischen Mobilisierungsstrategien führte zu einem Spannungsverhältnis, das sich nicht nur in der politischen Rhetorik, sondern auch in konkreten gesellschaftlichen Praktiken manifestierte. Polnische Medien verstärkten hierbei Narrative des *Otherings*, also in dem Fall einer Bedrohung von Außen und der Notwendigkeit nationaler Schutzme-

chanismen, während liberale Gegenbewegungen auf transnationale Integrationsstrategien setzten.

Die strategische Nutzung von Unsicherheitsdiskursen durch die PiS-Regierung hat somit nicht nur die innenpolitische Spaltung Polens vertieft (Žuk & Žuk, 2018), sondern auch die integrative Funktion des Schengen-Raums im deutsch-polnischen Grenzraum infrage gestellt. Die im nächsten Abschnitt analysierte Covid-19-Pandemie verstärkte diese Entwicklungen durch temporäre Grenzsicherungen, die als Sicherheitsmaßnahmen legitimiert wurden (Laine, 2021; Medeiros et al., 2021). Diese Entwicklungen zeigen, dass Grenzen keineswegs statische Gebilde sind, sondern dynamische Konstrukte, die je nach politischer Interessenlage geformt werden (Gerst et al., 2018). Der deutsch-polnische Grenzraum dient damit als Beispiel für die komplexen Wechselwirkungen zwischen europäischer Integration, nationalistischer Mobilisierung und der strategischen Nutzung von Unsicherheitsdiskursen.

4. Die Covid-19 Pandemie und Grenzbeschränkungen

Eine weitere Herausforderung für die deutsch-polnischen Beziehungen in den Grenzregionen war die Covid-19-Pandemie (dazu u. a. auch Dittel & Weber sowie Staud in diesem Band). Der Ausbruch der Pandemie Mitte März 2020 und die Einführung von Grenzbeschränkungen an vielen EU-Binnengrenzen haben die Verwundbarkeit der offenen Schengen-Grenzen aufgezeigt. Die Reaktionen auf die Pandemie waren überwiegend national und nicht europäisch und wurden im wissenschaftlichen Diskurs als „globaler Nationalismus“ (Bieber, 2022) und als „Beginn des Unilateralismus“ (Böhm, 2021) bezeichnet. Nossem (2020, S. 5) betont sogar, dass wir einen „Pandemien-Nationalismus“ beobachten konnten, der sich in der Einführung nationaler/lokaler Maßnahmen zur Bewältigung der Gesundheitskrise, der Bereitstellung von Behandlungsmöglichkeiten für die eigene Bevölkerung sowie in „zahlreichen Versuchen, anderen Staaten die Schuld zu geben und (rassistisch) mit dem Finger auf sie zu zeigen, weil sie vermeintliche Fehler bei der Bekämpfung der Pandemie gemacht haben“ niederschlug. Casaglia (2021) weist auf das Paradox der Bekämpfung des Virus durch Reterritorialisierung und die Rolle der Grenzen als Instrumente zur Verteidigung der ontologischen Sicherheit hin, da die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Ländern die Wirksamkeit der Maßnahmen hätte verstärken können. In vielen nationalen Diskursen

waren nicht nur physische, sondern auch rhetorische Grenzziehungen zu beobachten, da viele Staatsoberhäupter „über die ausländische Herkunft des Virus spekulierten, oft in abfälligen Begriffen“ (Kenwick & Simmons, 2020, S. E41). Es waren aber die Grenzgänger:innen, deren Leben am stärksten von den Grenzsicherungen betroffen war, so dass sie sich sehr aktiv gegen die Einschränkungen einsetzten (Novotný, 2021; Novotný & Böhm, 2022). Gemeinsam mit den Bewohner:innen der Grenzregionen betonten sie die Einzigartigkeit der Grenzgebiete und organisierten Demonstrationen, um die Wiedereröffnung der Grenzen zu fordern (vgl. dazu auch Dittel & Weber, 2024; Wille, 2023).

Die Grenzbeschränkungen wurden von der polnischen Regierung ohne Rücksprache mit den deutschen Entscheidungsträger:innen und den lokalen und regionalen Akteur:innen in beiden Ländern eingeführt. Die Analyse der diskursiven Reaktionen auf die Grenzsicherung u. a. in Frankfurt (Oder) und Stubice – einer der Doppelstädte an der deutsch-polnischen Grenze (Kajta & Opiłowska, 2023) – zeigt, dass sich die überwältigende Mehrheit der Kommentare in den sozialen Medien und in Presseartikeln gegen die Grenzsicherung und die damit verbundenen Einschränkungen aussprach. In Protestaktionen wurde gefordert, die Grenzen zu öffnen, zum „alten Leben“ zurückzukehren und die Menschen nach Hause zu lassen. Die Demonstrierenden appellierten an die polnische Regierung und betonten die Besonderheit der Grenzregionen, in denen der Alltag transnational geprägt ist. Die Eurobarometer-Umfrage zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit (Eurobarometer 422, 2015) zeigt, dass mehr als 50 % der Befragten die deutsch-polnische Grenze überqueren, um beispielsweise Freizeitaktivitäten nachzugehen, einzukaufen oder Freunde und Verwandte zu besuchen. Und tatsächlich wurden diese pragmatischen Argumente des grenzüberschreitenden Lebens sehr häufig genannt, wie die Aussage einer Bewohnerin von Zgorzelec, die in Görlitz arbeitet, sehr gut verdeutlicht. Für sie ist der Fluss kein Grenzfluss mehr, sondern ein verbindender Fluss. Die beiden Städte Görlitz und Zgorzelec bilden eine Einheit, in der gewohnt, gehandelt, gearbeitet und eingekauft wird:

„Die Schließung der Grenze hat mich persönlich getroffen. Auch weil ich nicht mehr daran geglaubt habe, dass ich so etwas im 21. Jahrhundert selbst erleben würde, mit den Geschichten meiner Eltern und anderer Generationen über geschlossene Grenzen im Hinterkopf.“ (Opielka, 2020, o.S.)

Die Grenzpendler:innen gehörten zu den Bewohner:innen, die im April und Mai 2020 in den polnischen Grenzstädten Proteste gegen die Grenzbeschränkungen organisierten. Auf den Transparenten waren folgende Slogans zu lesen: „Trennt keine Familien“, „Wir wollen arbeiten und in Würde leben“, „Lasst uns arbeiten gehen“ und „Lasst uns nach Hause gehen“.

Aber nicht nur die pragmatischen Folgen der Pandemie wurden beschworen. Die normativen Argumente, die in den Protesten und Appellen verwendet wurden, zeigen, dass die Idee des vereinten Europas und der offenen Schengen-Grenzen von den Grenzbewohner:innen verinnerlicht wurde und einen wichtigen Wert darstellt. Die lokalen Akteur:innen betonten in ihren Appellen an die nationalen Entscheidungsträger:innen die Transnationalität des täglichen Lebens in den Grenzregionen (Opilowska, 2021b). Man sah in den Grenzbeschränkungen nicht nur wirtschaftliche und persönliche Schäden für die Grenzpendler:innen, sondern auch eine Gefahr für die langfristigen Errungenschaften der Integration (Märkische Oderzeitung, 2020). Diese normative Berufung auf europäische Werte wurde auch von den Grenzbewohner:innen verwendet: „[...] wir sind Europa, und Europa ist Einheit, Zusammenarbeit, nicht Teilung und geschlossene Grenzen“ (Opilowska, 2021, S. 595). In Frankfurt (Oder) und Ślubice organisierten die Demonstrant:innen die Aktion unter dem Motto „Weniger Angst, mehr Europa“ und sangen die EU-Hymne „Ode an die Freude“. Sie betonten ihre Zugehörigkeit zu einem vereinten Europa: „Wir sind schon lange in Europa vereint, was besonders hier an der deutsch-polnischen Grenze deutlich wird, wo Menschen über Trennungen und nationale Grenzen hinweg leben und arbeiten (Opilowska et al., 2024, S. 19).

Die Forschung und unsere Interviews zeigen zweierlei Auswirkungen der pandemiebedingten Grenzbeschränkungen auf die Wahrnehmung der deutsch-polnischen Grenze: Erstens hat die Krise die Gewissheit offener Grenzen in Europa in Frage gestellt und die Verletzlichkeit des Schengen-Raums offenbart; zweitens hat sie die Grenzregionen in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt und das Bewusstsein dafür geschärft, wie eng die Grenzregionen wirtschaftlich, sozial und kulturell miteinander verbunden sind (Dittel et al. 2024a, S. 527). Diese schwierige Erfahrung kann in eine Motivation umgewandelt werden, die Errungenschaften der europäischen Integration, wie z. B. die Freizügigkeit im Schengen-Raum, stärker zu schätzen und zu verteidigen. Die lokalen Akteur:innen haben die Notwendigkeit erkannt, die grenzüberschreitenden Instrumente weiter stärken zu müssen. Die Kommunikation über die Grenze hinweg

müsse effektiver werden und die offenen Grenzen als Ressource begriffen werden, wie der folgende Interviewauszug verdeutlicht:

„Stichwort Kommunikation – es kommt immer wieder so ein bisschen dahin zurück –, dass wir da auch diese positiven Aspekte oder die Erfolge, die wir haben, viel stärker in den Fokus gerückt werden. Dadurch, dass dann auch oft wirklich nur der Finger in die Wunde gelegt wird, wenn es negativ ist, weil das natürlich, dann ist es ein Aufreger. Damit erreicht man vielleicht auch ein gewisses Interesse. Aber das hilft uns halt auch nicht immer unbedingt, wenn immer nur der Finger in die Wunde gelegt wird, bei den negativen Belangen, sondern wir müssten auch, glaube ich, viel stärker ausschlichten, was die positiven Ereignisse sind. Und es geht auch darum, wirklich solche Kommunikationsstrategien zu entwickeln.“ (zit. aus Dittel et al. 2024b, S. 41).

5. De- und Rebordering-Praktiken in der Energiekrise

Noch bevor die Energiekrise mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine im Frühjahr 2022 begann und den Schengen-Raum vor Herausforderungen in Sachen Versorgungssicherheit stellte, sorgten Vorläufer-Streitigkeiten im deutsch-polnischen Grenzraum für einen noch schärferen Ton. Denn die polnische Regierung unter der PiS-Partei erklärte auch die Energiewende zu einer ideologischen Kampagne, die zu einer Spaltung der Gesellschaft führte (Žuk et al., 2021). Zum Beispiel wurde in rechtspopulistischen Medien die Behauptung verbreitet, dass die EU und Deutschland versucht hätten, Einfluss auf die polnische Energiepolitik zu nehmen. Dieser angebliche Einfluss habe es der polnischen Regierung ermöglicht, im Energiesektor eine besondere Strategie zu verfolgen, welche bspw. weniger auf EU-Ziele zur Förderung von erneuerbaren Energien abzielte, sondern nationale Strategien zum Ausbau der Förderung von Braunkohle favorisierte – Szulecki (2020) bezeichnet diese Strategie als eine „Politik der Ausnahme“. Auch wenn eine national ausgerichtete Energiepolitik im europäischen Raum nichts Unübliches darstellt (und diese daher im Grenzraum besonders spürbar ist), lässt sich festhalten, dass besonders an der deutsch-polnischen Grenze Uneinigkeit besteht.² Diese Uneinigkeit in Sa-

2 Entgegen einer kohärenten europäischen Idee in der Energiepolitik, wie es die EU mit Programmen wie dem Green Deal hinsichtlich eines Dekarbonisierungskurses

chen Energiepolitik wurde besonders deutlich im Streit um den Braunkohletagebau Turów³, welcher im Dreiländereck von Polen, der Tschechischen Republik und Deutschland liegt und zeitlich noch vor der Energiekrise im Jahr 2021 gipfelte. In Polen wird die Erhaltung des Kohletagebaus häufig als eine Frage der nationalen Souveränität wahrgenommen (Bemnista & Gailing, 2024a; Kuchler & Bridge, 2018). Dieses Phänomen ließ sich sehr gut in lokalen Printmedien, wie auch in Expert:inneninterviews beobachten. So forderten protestierende Tagebauarbeiter:innen oft, dass die Machthaber:innen diesseits und jenseits ihrer Landesgrenzen die Hände von Turów lassen sollen. Sie wollten sich nicht bevormunden lassen, da sie keine „Kolonie“ Deutschlands und der Europäischen Union seien (Gazeta Wroclawska, 2021a). Dieser Diskurs spiegelt die antideutsche und antieuropäische Rhetorik wider, die unter der PiS-Regierung florierende (Żuk & Żuk, 2018, 2022) und besonders im Energiesektor vorherrschte (Żuk & Szulecki, 2020; Żuk et al., 2021). Auf nationaler Ebene wurde die Debatte um die Schließung von Turów dadurch angeheizt, dass der damalige polnische Ministerpräsident Mateusz Morawiecki immer wieder betonte, dass die Stilllegung des Tagebaus nicht nur den Verlust von Tausenden von Arbeitsplätzen zur Folge hätte, sondern vor allem die nationale Energiesicherheit auf dem Spiel stünde, da Turów 4–7 % der Stromproduktion des Landes ausmacht (Gazeta Wroclawska, 2021b). Diese strategische Funktion wurde auch im Zusammenhang mit der Energiekrise nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine noch einmal ausdrücklich betont, weshalb der dringende Wunsch bestand, an der Kohleverstromung festzuhalten (Lausitzer Rundschau, 2022), um so auch eine Vorreiterrolle in Sachen Unabhängigkeitsbestre-

versucht, konnte die polnische Regierung auf diese Weise ihren nationalen Alleingang weiter forcieren. Deutschlands Verpflichtung zum Kohleausstieg bis 2038 und der Atomausstieg im Jahr 2023 mit einem strategischen Schwerpunkt auf Windenergie (International Energy Agency, 2020) steht im Gegensatz zu Polens anhaltender Abhängigkeit von Kohle (z. B. soll bis zum Jahr 2044 der Kohleanteil weiterhin bis zu 43 % betragen; Ceglaz, 2021), sowie der geplanten Errichtung von Atomkraftwerken in naher Zukunft.

- 3 Der Tagebau Turów ist für Polen von zentraler Bedeutung, da dieser etwa 7 % des Energiebedarfs des Landes deckt und 3.600 Menschen ihren Lebensunterhalt sichert (Boffey, 2021). Laut dem polnischen Ministerium für Klima und Umwelt (2021) sieht die Energiepolitik des Landes eine Ausweitung des Kohletagebaus bis zum Jahr 2040 vor, während die Betriebsgenehmigung für Turów bis 2044 verlängert wurde. Der Europäische Gerichtshof entschied jedoch, dass die Verlängerung der Lizenz illegal war, und verhängte tägliche Geldstrafen gegen Polen (Boffey, 2021). Trotz dieser Sanktionen betrieb Polen den Tagebau weiter und verschärfte damit den Konflikt mit der EU.

bungen von russischen Energieträgern einzunehmen. Nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine sah sich die deutsche Regierung gezwungen, die Kohlenutzung angesichts der herrschenden Energiekrise rasch zu erhöhen. Dennoch blieb der langfristige Übergang zu erneuerbaren Energiequellen unverändert⁴ (Agora Energiewende, 2024).

Die Diskrepanz zwischen der nationalen Energiepolitik und den europäischen Klimazielen zeigt sich beispielhaft in der deutsch-polnischen Grenzregion, wo lokale Strategien häufig im Widerspruch zu nationalen Maßnahmen stehen. Dies führt einerseits zu Konflikten, wie im Fall Turów, kann aber auch den Weg für neue Ansätze der Zusammenarbeit ebnen (Bouzarovski et al., 2015), etwa Initiativen wie das Programm „United Heat“ in der Doppelstadt Görlitz-Zgorzelec (Bembnista & Gailing, 2024b). Dieses Projekt stellt ein besonders herausragendes Beispiel für ein Fernwärmeverhaben dar. Zukünftig soll es nicht nur den Wärmebedarf in Zgorzelec decken, sondern auch das deutsche Fernwärmegebiet Görlitz-Königshufen über eine grenzüberschreitende Fernwärmeleitung versorgen (Veolia, 2021). Da Görlitz und Zgorzelec im Herzen des historischen Kohle- und Industriegürtels von Zwickau bis Kattowitz liegen, ist es naheliegend, wie die Expert:innen betonten, dass hier die „Tradition eines Brückenbauprojektes im Energiesektor“ (E-IP_7_DE_reg)⁵ fortgeführt und die Doppelstadt als „Ort der Möglichkeiten“ gesehen (IP_13_FG3) wird. Obwohl die netzwerkartige Verbindung an diesen besonderen Standorten oft als „absolut logisch“ (IP_13_FG4; IP_13_FG3; E-IP_7_DE_reg) angesehen wird, stellt die hohe bürokratische Hürde eine erhebliche Herausforderung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar. Insbesondere im Schengen-Raum, der zwar offene Grenzen ermöglicht, jedoch keine einheitlichen regulatorischen Rahmenbedingungen für solche Projekte bietet, erweist sich die fehlende Mehrebenen-Governance als Hindernis. Bisher konnten weder Leitlinien noch Mechanismen der Europäischen Union dieses Problem lösen:

„Es gibt also einige Lösungsvorschläge seitens der EU, aber es sind nur Subventionen. Aber es sagt nichts über das Gesetz, über die gemeinsame

4 Im Gegensatz dazu stellte Polen, ein Land mit einem bedeutenden Kohletagebau, auch in der Region Bogatynia, direkte Subventionen für Haushalte mit Kohleverbrennung bereit und verkaufte sogar Kohle an die Öffentlichkeit (Lausitzer Rundschau 2022).

5 Die Kürzel der Interviews beinhalten jeweils Informationen zur Art der Interviewpartner:innen (z. B. E-IP; Expert:inneninterview), zur Nummer des jeweiligen Interviews (z. B. _7_), zur Nationalität bzw. Sprache (z. B. _DE_) und zur geographischen Skalierung des Interviews (z. B. reg = regionale/r Akteur:in).

Regulierung aus, und diese sind völlig unterschiedlich, zum Beispiel in Bezug auf Fernwärmepreise in Polen. [...] Es ist eine andere Verordnung und man muss eine Lösung finden, aber niemand hat jetzt die Lösung.“ (IP_13_FG4).

Gleichzeitig bleibt die EU durch den Green Deal, Fit for 55 und die Richtlinien für erneuerbare Energien, die den Übergang zu erneuerbaren Energien in ganz Europa beschleunigen sollen, eine zentrale Akteurin bei der Energiewende. Die Umsetzung grenzüberschreitender Energieprojekte bleibt jedoch aufgrund des Vorrangs nationaler Interessen eine Herausforderung, was das Konzept eines offenen und kooperativen Schengen-Raums in Frage stellt – trotz des Strebens nach wirtschaftlicher Integration und gemeinsamen Umweltzielen. Die anhaltenden Spannungen entlang der europäischen Grenze veranschaulichen die erheblichen Herausforderungen, die mit der Suche nach gemeinsamen europäischen Lösungen verbunden sind.

6. Diskussion und Ausblick

Die deutsch-polnische Grenze hat sich in den letzten 18 Jahren des Schengener Übereinkommens als ein dynamisches und vielschichtiges Gebiet erwiesen. Die Ungewissheit über Gebietsverluste und -ansprüche sowie das jahrzehntelange Fehlen einer offiziellen Bestätigung eines nach dem Zweiten Weltkrieg neu geschaffenen Territoriums und einer systematischen gemeinsamen Aufarbeitung der Geschichte prägen diese Region noch immer. Dennoch haben Wege zur europäischen Integration dazu beigetragen, dass sich hier ein transnationales, wenn auch komplexes, Umfeld entwickelt hat. So bleibt der Prozess der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der wirtschaftlichen Integration beider Länder trotz politischer Spannungen und sozialer Herausforderungen von großer Bedeutung.

Die Migrationskrise und die Covid-19-Pandemie haben jedoch neue Impulse für die Grenzpolitik gesetzt, die häufig von Sicherheitsbedenken und nationalstaatlichen Interessen geprägt ist. Besonders die diskursiven Praktiken des *Rebordering*, wie sie unter der PiS-Regierung in Polen zu beobachten waren, haben das (Gefahren-)Potenzial, die europäische Idee der offenen Grenzen in Frage zu stellen. Die Einführung von Grenzbeschränkungen als Reaktion auf die Pandemie sowie die politischen Auseinandersetzungen im Kontext der Energie-Krise verdeutlichen, dass Grenzfragen zunehmend zu einem Schauplatz geopolitischer Konflikte werden. In Kri-

senzeiten äußert sich so die Ungewissheit in Bezug auf Energiesicherheit (Schuchardt, 2022) und die Erfahrungen aus der Pandemie vor allem in zwei Richtungen: Einerseits können Krisensituationen auch Konflikte hervorrufen, die einen Rückzug in einen „globalen Nationalismus“ (Bieber, 2022) verstärken. Andererseits lassen Krisen auch Effekte der grenzübergreifenden Empathie sowie (Energie-)Solidarität entstehen, wobei die Grenze als Ressource verstanden wird. Die deutsch-polnische Grenze ist daher nicht nur eine geografische Trennung, sondern auch ein politisches, soziales und wirtschaftliches Symbol für die Herausforderungen und Chancen des europäischen Integrationsprozesses.

Obwohl die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Deutschland und Polen in den letzten zwei Jahrzehnten Höhen und Tiefen erlebt haben und von zahlreichen Krisen geprägt waren, die das Schengener Übereinkommen auf die Probe stellen, kann die deutsch-polnische Nachbarschaft in den Grenzregionen als reif bezeichnet werden. Um auf die im Titel gestellte Frage zurückzukommen und die Beziehungen im deutsch-polnischen Grenzraum nach 18 Jahren Schengener Übereinkommen bewerten zu können, soll zuerst das Konzept der Nachbarschaft kurz erläutert werden. Dębicki & Makaro (2020, 2021) definieren Nachbarschaft – im Falle der Grenzregionen handelt es sich um eine Mezzo-Nachbarschaft – als ein komplexes soziales Phänomen, das sich nicht auf physische Nähe beschränkt, sondern aus räumlichen, emotionalen und relationalen Dimensionen besteht, die von der Wahrnehmung und Anerkennung der Nachbar:innen, sozialen Praktiken, kulturellen Diskursen und historischen Ereignissen geprägt sind. In Anlehnung an die Überlegungen der Autor:innen kann man sagen, dass eine reife Nachbarschaft die am weitesten entwickelte Form der Relationen ist, in der soziale Beziehungen, Kommunikation und Interaktion zwischen Nachbarn eine zentrale Rolle spielen.

Reife schließt jedoch Krisen nicht aus. Nachbarschaft ist dynamisch und hängt von vielen Faktoren ab (z. B. von Wissen übereinander, von gesellschaftlichen Praktiken und Diskursen, von der geopolitischen Situation). Nachbarschaft ist daher nicht als Zustand, sondern als Prozess zu verstehen, der von den Individuen immer wieder neu gestaltet wird. Unsere Forschung zeigt, dass lokale Akteur:innen und Grenzraumbewohner:innen von der gegenseitigen Interdependenz überzeugt sind und die offenen Grenzen im Schengen-Raum als Grundlage für gute nachbarschaftliche Beziehungen wahrnehmen (Bembnista & Gailing 2024a, 2024b; Opiłowska 2021a).

Literaturverzeichnis

- Agora Energiewende. (2024). *Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2024*. Berlin.
- Bembnista, K. (2024). Un/Certain Borderlands: Multimodal Discourses of Border Renaissance in Polish and German Media. *Borders in Globalization Review*, 5(1), 125–138. <https://doi.org/10.18357/bigr51202421523>
- Bembnista, K., & Gailing, L. (2024a). The Socio-Spatiality of Energy Borderlands – Multidimensional Discursive Practices Regarding the Turów Coal Mine Conflict. *Journal of Borderlands Studies*, online first, 1–20. <https://doi.org/10.1080/08865655.2024.2330058>
- Bembnista, K., & Gailing, L. (2024b). Energy Borderlands: zwischen lokalen grenzüberschreitenden Energieprojekten und nationalen Energiestrategien. In S. Bonin, L. Gailing, K. Mangels, T. Schank, & D. Zinkhahn-Rhobodes (Hrsg.), *Linking Borderlands. Komplexität, Dynamik, Interdisziplinarität* (S. 73–84). Nomos.
- Bieber, F. (2022). Global Nationalism in Times of the COVID-19 Pandemic. *Nationalities Papers*, 50(1), 13–25. <https://doi.org/10.1017/nps.2020.35>
- Bill, S., & Stanley, B. (2020). Whose Poland Is it to Be? PiS and the Struggle between Monism and Pluralism. *East European Politics*, 36(3), 378–394. <https://doi.org/10.1080/021599165.2020.1787161>
- Brambilla, C. (2015). Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept. *Geopolitics*, 20, 14–35. <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.884561>
- Boffey, D. (2021). Poland Vows to Keep Coalmine Open Despite €500,000 a Day ECJ Fine. *The Guardian*, September 21.
- Böhm, H. (2021). Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 38(3), 487–506. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1948900>
- Bouzarovski, S., Bradshaw, M., & Wochnik, A. (2015). Making territory through infrastructure: The governance of natural gas transit in Europe. *Geoforum*, 64, 217–228. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.06.022>
- Casaglia, A. (2021). Borders and Mobility Injustice in the Context of the Covid-19 Pandemic. *Journal of Borderlands Studies*, 36(4), 695–703. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1918571>
- Ceglarz, A. (2021). Untapped Horizons and Prevailing Domestic Beliefs – Bilateral Climate and Energy Relations from Polish Perspective. In: E. Opiłowska & M. Sus (Hrsg.), *Poland and Germany in the European Union. The Multidimensional Dynamics of Bilateral Relations* (S. 165–184). Routledge.
- Dębicki, M. & Makaro, J. (2020). Sąsiedztwa narodowe. In E. Opiłowska, M. Dębicki, K. Dolińska, J. Kajta, Z. Kurcz, J. Makaro & N. Niedźwiecka-Iwańczak (Hrsg.), *Studia nad granicami i pograniczami. Leksykon* (S. 349–358). Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dębicki, M. & Makaro, J. (2021). The category of national neighborhood as a complement to the concept of embedded bilateralism: the Polish-German case. In E. Opiłowska & M. Sus (Hrsg.), *Poland and Germany in the European Union. The Multidimensional Dynamics of Bilateral Relations* (S. 74–89). Routledge.

- Dittel, J. & Weber, F. (2024). Solidarität in Europa: Die Covid-19-Pandemie als Impuls für eine resilientere grenzüberschreitende Kooperation? In P. Oster, T. Giegerich, F. Weber & K. Höfer (Hrsg.), *Solidarität in Europa | Europäische Solidarität: Akten zur 3. Saarbrücker Europa-Konferenz* (S. 121–149). Nomos.
- Dittel, J., Opiłowska, E., Weber, F. & Zawadzka, S. (2024a). The Covid-19 Pandemic as a Driver for Transformation Processes in European Border Regions? A Comparative Analysis of Franco-German and German-Polish Borderlands. In F. Weber, O. Kühne & J. Dittel (Hrsg.), *Transformation Processes in Europe and Beyond. Regionale Geographien | Regional Geographies* (S. 503–534). Springer VS.
- Dittel, J., Opiłowska, E., Weber, F. & Zawadzka, S. (2024b). Résilience de la coopération transfrontalière en Europe – Recommandations d'action pour les régions frontalières germano-polonaises et franco-allemandes | Resilienz grenzüberschreitender Kooperation in Europa – Handlungsempfehlungen für deutsch-polnische und deutsch-französische Grenzräume | Rezyliencja współpracy transgranicznej w Europie – Rekomendacje dla polsko-niemieckiego i francusko-niemieckiego pogranicza. *UniGR-CBS Policy Paper* 5. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11083278>
- Eurobarometer 422 (2015). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der EU. Zusammenfassung. *Flash Eurobarometer 422-TNS Political & Social*. <https://doi.org/10.2776/964957>
- Frelak Segeš, J. & Łada, A. (2012). *Znikająca granica. Nowa Polska migracja do Niemiec – perspektywa lokalna*. Instytut Spraw Publicznych.
- Gardner Feldman, L. (1999a). Reconciliation and legitimacy: foreign relations and enlargement of the European Union. In T. Banchoff & M.P. Smith (Hrsg.), *Legitimacy and the European Union: the contested polity* (S. 67–93). Routledge.
- Gardner Feldman, L. (1999b). The Principle and Practice of “Reconciliation” in German Foreign Policy: Relations with France, Israel, Poland and the Czech Republic’. *International Affairs*, 75(2), 333–356.
- Gazeta Wroclawska (2021a). *Warszawa: Protest górników i energetyków, utrudnienia w centrum, „Nie jesteśmy kolonią państwa niemieckiego”*, 09. Juni 2021. <https://gazetawroclawska.pl/warszawa-protest-gornikow-i-energetykow-utrudnienia-w-centrum-zdjecia-nie-jestesmy-kolonia-panstwa-niemieckiego/ar/c1-15653342>
- Gazeta Wroclawska (2021b). *PGE nie może się zgodzić na zamknięcie kopalni Turów. Prezes: To szantaż!*, 22. Mai 2021. <https://gazetawroclawska.pl/pge-nie-moze-sie-zgodzic-na-zamkniecie-kopalni-turow-prezes-to-szantaz/ar/c1-1562578>
- Gazeta Prawna (2011). *Niemcy obawiają się otwarcia rynku pracy*, 27. Februar 2011. http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/491071,niemcy_obawiaja_sie_otwarcia_rynkupracy.html
- Gerst, D., Klessmann, M., Krämer, H., Sienknecht, M., & Ulrich, P. (Hrsg.). (2018). Themenschwerpunkt: Komplexe Grenzen. *Berliner Debatte Initial*, 29(1), 3–11. <http://hdl.handle.net/10419/218844>
- Grosse, T. G. & Hettnarowicz, J. (2016). The Discourse of Solidarity and the European Migrant Crisis. *Yearbook of Polish European Studies*, 19, 35–60.
- Horbacz, A. (2020). Pogranicze ponownie protestuje. „Otwórzcie granice!”. *Deutsche Welle*, 10 May [online]. <https://p.dw.com/p/3bziZ>

- International Energy Agency (2020). Germany 2020. *Energy Policy Review*.
- Kaczmarczyk, P. & Łukowski, W. (Hrsg.) (2004). *Polscy pracownicy na rynku Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kajta, J. & Opilowska, E. (2023). Community Response to Rebordering Politics: The Case of Two Twin Towns in Central Europe." *Nationalities Papers*, 51(6), 1319–1335. <https://doi.org/10.1017/nps.2022.15>
- Kenwick, M. R. & Simmons, B. A. (2020). Pandemic Response as Border Politics. *International Organization*, 74(S1), E36–E58. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000363>
- Märkische Oderzeitung (2020). Corona-Grenzschießungen. Mediziner schreiben an Kanzlerin Merkel und an Polens Staatspräsidenten Duda. 11. April 2020.
- Kuchler, M., & Bridge, G. (2018). Down the black hole: Sustaining national socio-technical imaginaries of coal in Poland. *Energy Research & Social Science*, 41, 136–147. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.04.014>
- Laine, J. P. (2021). Beyond Borders: Towards the Ethics of Unbounded Inclusiveness. *Journal of Borderlands Studies*, 36(5), 745–763. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1924073>
- Lausitzer Rundschau (2022). Kohleausstieg bis 2030 macht keinen Sinn mehr – ein Kommentar, 22. März 2022. https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/ukraine-krieg-und-folgen-kohleausstieg-bis-2030-macht-keinen-sinn-mehr-_ein-kommentar-63443665.html
- 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.
- Moze, F., & Spiegel, S. J. (2022). The aesthetic turn in border studies: Visual geographies of power, contestation and subversion. *Geography Compass*, 16(4), e12618. <https://doi.org/10.1111/gec3.12618>
- Nossem, E. (2020). The Pandemic of Nationalism and the Nationalism of Pandemics. *UniGR-CBS Working Paper 8*.
- Novotný, L. (2021). Effects of ‘covidfencing’ on cross-border commuting: a case of Czech-German borderland. *European Planning Studies*, 30(4), 590–607. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1986470>
- Novotný, L. & Böhm, H. (2022). New Re-bordering Left Them Alone and Neglected: Czech Cross-Border Commuters in German-Czech Borderland. *European Societies*, 24, 333–353. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2052144>
- Opielka, J. (2020). Corona bringt Deutsche und Polen nicht auseinander. *Berliner Zeitung*, 6. Juli [online]. <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/corona-bringt-deutsche-und-polen-nicht-auseinander-li.91290>
- Opilowska, E. (2009). *Kontinuitäten und Brüche deutsch-polnischer Erinnerungskulturen: Görlitz/ Zgorzelec 1945- 2006*. Neisse Verlag.

- Opiłowska, E. (2012). Die Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen Polen und Deutschland – Fakten, Daten, Trends. Interdisziplinäre Bilanz nach eineinhalb Jahren. In D. Jajeśniak-Quast, L. Kiel, & M. Kłodnicki (Hrsg.), *Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen Deutschland und Polen – eine Zwischenbilanz aus unterschiedlichen Perspektiven / Swobodny przepływ pracowników między Polską a Niemcami – próba bilansu z różnych perspektyw* (S. 21–34). Epubli.
- Opiłowska, E. (2021a). Determinants of cross-border cooperation in the Polish German borderland. In E. Opiłowska & M. Sus (Hrsg.), *Poland and Germany in the European Union. The Multidimensional Dynamics of Bilateral Relations* (S. 208–226). Routledge.
- Opiłowska, E. (2021b). The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? *European Societies*, 23(S1), S589–S600. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833065>
- Opiłowska, E. & Sus, M. (Hrsg.). (2021). *Poland and Germany in the European Union. The Multidimensional Dynamics of Bilateral Relations*. Routledge.
- Opiłowska, E., Moll, L., Bączkiewicz, D., Sarmiento-Mirwaldt, K., Nicolson, M., Engl, A., Mitterhofer, J., Prokkola, E.-K., Andersen, D., Svensson, S., Nilson, T. (2024). *Progress report on borderlanders' perceptions of Europe discussing theoretical concepts, outlining the need for further empirical research*. https://www.sdu.dk/en/forskning/fo_rskningsenheder/samf/b-shapes/results/reports
- Oworuszko, J. (2017, 8. Oktober). Różaniec do granic – zagraniczne media skrytykowały wydarzenie. *Gazeta Lubuska*. <https://gazetalubuska.pl/rozaniec-do-granic-zagraniczne-media-krytycznie-o-akcji/ar/12558278>
- Polish Ministry of Climate and Environment. (2021). *Energy Policy of Poland Until 2040. Development Strategy for the Fuel and Energy Sector*.
- Schimanski, J., & Nyman, J. (2021). *Border images, border narratives: The political aesthetics of boundaries and crossings*. Manchester University Press.
- Schimanski, J., & Wolfe, S. F. (2017). *Border aesthetics: Concepts and intersections*. Berghahn Books.
- Schuchardt, K. (2022). Zeithorizonte der (Un)Gewissheit. Von temporalen Grenzen in der deutsch-polnischen Lausitz. In M. Trummer, D. Drascek, G. Hirschfelder, L. Möller, M. Tauschek, & C.-M. Dietrich (Hrsg.), *Zeit. Zur Temporalität von Kultur* (S. 157–167). Wachsmann.
- Szulecki, K. (2020). Securitization and State Encroachment on the Energy Sector: Politics of Exception in Poland's Energy Governance. *Energy Policy*, 136, 111066. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111066>
- Ulrich, P. (2021). *Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions: Cooperation – Boundaries – Civil Society*. Nomos.
- 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.

- Wyborcza (2020). Przewodniczący euroregionów apeluje do premiera o otwarcie granic. "Potrzebujemy siebie nawzajem". *Wyborcza.pl*. 19 April 2020 [online]. <https://zielonagora.wyborcza.pl/zielonagora/7,35182,25881560,przewodniczacy-euroregionow-a-peluje-do-premiera-o-otwarcie-granic.html>
- Veolia. (2021). Klimaschutz kennt keine Grenzen. <https://www.veolutions.veolia.de/de/klimaschutz-kennt-keine-grenzen>
- Żuk, P., & Żuk, P. (2018). Multimodal analysis of the nationalist discourse and historical inspirations of the spectacle of the populist right in Poland between 2015 and 2017. *Discourse Context Media*, 26, 135–143. <https://doi.org/10.1016/j.dcm.2018.07.005>
- Żuk, P., & Żuk, P. (2022). Independence day as a nationalist ritual: the framework of the March of Independence in Poland. *Ethnography*, 23(1). <https://doi.org/10.1177/146613812111073406>
- Żuk, P., Pluciński, P., & Żuk, P. (2021). The Dialectic of Neoliberal Exploitation and Cultural-Sexual Exclusion: From Special Economic Zones to LGBT-Free Zones in Poland. *Antipode*, 53(5), 1571–1595. <https://doi.org/10.1111/anti.12721>
- Żuk, P., & Szulecki, K. (2020). Unpacking the Right-Populist Threat to Climate Action: Poland's Pro-Governmental Media on Energy Transition and Climate Change. *Energy Research & Social Science*, 66, 101485. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101485>

„Schengen“ – eine migrationshistorische Verortung

Jochen Oltmer (Universität Osnabrück)

Zusammenfassung

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

Schlagworte

Europäische Integration, Grenze, Migration, Asyl, Mobilität

1. Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

2. Europa ohne Binnengrenzen: eine lange Initialphase

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die EWG-Vertragspartner begründeten die Gewährung der Freizügigkeit, das Argument des klassischen Liberalismus des 19. Jahrhunderts aufgreifend, mit ihrer Bedeutung für das Wirtschaftswachstum und die Angleichung des Wohlstandsniveaus der Mitgliedstaaten. Ziel der europäischen Integration sei die möglichst ungehinderte Zirkulation von Waren, Dienst-

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

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

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

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

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

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

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

3. Von „Schengen I“ zu „Schengen II“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. EU-Asylpolitik

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

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

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

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

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

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

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

5. Schluss und Ausblick

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

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

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis

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

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

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

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

Christian Wille (Universität Luxemburg)

Zusammenfassung

Der Beitrag bringt drei Perspektiven zusammen: die Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum, die Rückkehr von Grenzen weltweit und die Wissenschaft der Grenze. Dafür werden Grundzüge der Grenzforschung und Eigenschaften aktueller Grenzen vorgestellt und die EU-Binnengrenzen analysiert. Die Untersuchung konzentriert sich auf die reaktivierten temporären Kontrollen zwischen 2015 und 2024 und die Legitimierungen, mit denen die Schengen-Länder diese Maßnahmen rechtfertigen. Die Analyse zeigt, dass sich in vier Phasen eine schleichende, aber stetige Normalisierung und Verdauerung temporärer EU-Binnengrenzkontrollen vollzogen und den ‚Schengen-Spirit‘ der offenen Grenzen geschwächt hat. Dieser Prozess ist von einer sich renationalisierenden Grenzpolitik, fortlaufenden und sich vervielfältigenden Krisenrhetorik, politischen Instrumentalisierung und einem ambivalenten EU-Binnengrenzmanagement gekennzeichnet. Diese Herausforderung machen eine Umgestaltung des Schengen-Regimes erforderlich und werden abschließend zukunftsgerichtet diskutiert.

Schlagworte

Schengen, Europa, Grenze, Border Studies, Grenzforschung

1. Grenzen wiederbeleben: zwischen Integration und Vergrenzung

Das Jubiläum solle keine Trauerfeier werden, sondern eine Big Party – so äußerte sich der Luxemburger Innenminister Léon Gloden im Januar 2025 zu den bevorstehenden Feierlichkeiten anlässlich der Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens (dazu auch das Grußwort von Gloden

in diesem Band). Es hat vor 40 Jahren für die schrittweise Abschaffung von Kontrollen an den europäischen Binnengrenzen gesorgt und sich über Jahrzehnte hinweg als europäische Erfolgsgeschichte erwiesen. Dem Übereinkommen, das am 14. Juni 1985 zunächst zwischen Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland geschlossen wurde, haben sich bis heute 29 Länder angeschlossen. Nicht nur die Menschen profitieren in Freizeit und Beruf von der Personenfreizügigkeit, auch Grenzregionen können so zu wahrhaften grenzüberschreitenden Regionen zusammenwachsen.

Die Ironie der Geschichte: Fast genau dort, wo das Schengener Übereinkommen vor vier Jahrzehnten unterzeichnet wurde – auf der Mosel zwischen Schengen (Luxemburg) und Perl (Deutschland) – wird nun wieder von der deutschen Bundespolizei kontrolliert. Das sog. *Viadukt von Schengen* verbindet eine deutsche und luxemburgische Autobahn über den Grenzfluss hinweg und ist erneut Schauplatz von Personenkontrollen auf deutscher Seite – eine Szenerie, die sich entlang der 3.800 km langen Grenze der Bundesrepublik Deutschland mit den entsprechenden Beeinträchtigungen darbietet. Die Bundesregierung begründet die – zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags – bis 15. September 2025 befristete Reaktivierung von Kontrollen vor allem mit sog. anhaltendem Migrationsdruck und ist sehr bemüht, die Effizienz dieser Maßnahme darzustellen. Von der Rechtmäßigkeit der Kontrollen ist Luxemburg, das 135 km Grenze mit Deutschland teilt, nicht überzeugt. Es hat Einspruch bei der Europäischen Kommission eingelegt und lässt prüfen, ob die deutschen Kontrollen verhältnismäßig und juristisch haltbar sind (Javel, 2025). Allerdings macht nicht nur Deutschland Gebrauch von der Option, „im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ zeitweise Kontrollen an den EU-Binnengrenzen einzuführen. Auch andere Schengen-Länder stützen sich auf Artikel 25 des Schengener Grenzkodex (Regulation, 2016/399; dazu auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band), und dies immer häufiger, um die Binnengrenzen undurchlässiger zu machen – eine Entwicklung, die seit nunmehr einem Jahrzehnt anhält.

Auch außerhalb Europas ist eine Rückkehr von Grenzen zu beobachten. Sie zeigt sich in der vermehrten Durchsetzung von Abschottungspolitiken, dem Ausbau von Grenzbefestigungen und der fortschreitenden Digitalisierung von Kontrolle und Steuerung. Diese als „Border Renaissance“ (Fellner & Nossem, 2024) diskutierten Entwicklungen setzten im Zuge von 9/11, der Klimaflucht, des Flüchtlingsdramas zu Land und zur See, der Covid-19-Pandemie und zuletzt der Invasion Russlands in der Ukraine sowie der

Versicherheitslichungen an der U.S.-mexikanischen Grenze ein. Mau et al. (2021, S. 149) gehen davon aus, dass heute weltweit ein Fünftel der Landesgrenzen mit Zäunen, Mauern oder Gräben ausgerüstet sind. Benedicto et al. (2020) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „walled world“, wenn sie den Bau von Grenzmauern in den letzten 30 Jahren bilanzieren: zwischen 1989 und 2018 sei ihre Zahl weltweit von sechs auf 63 gestiegen, von denen allein 14 im Jahr 2015 zum Höhepunkt der 2010er Fluchtbewegungen errichtet wurden. In Europa hat die Rückkehr von Grenzen mit den Terroranschlägen in Frankreich und dem sog. langen Sommer der Migration eingesetzt und ihren vorläufigen Höhepunkt im Zuge des „covidfencing“ (Medeiros et al., 2021) gefunden.

Die neuen Vergrenzungen lassen sich aber nicht nur am quantitativen Zuwachs von Grenzbefestigungen oder Kontrollpraktiken festmachen. Auch die Eigenschaften von Grenzen haben sich – besonders durch fortschreitende digitale Überwachung und Steuerung – in Europa und der Welt verändert, so dass sie nicht mehr eindeutig verortbar sind und in nahezu alle Lebensbereiche eindringen (Diener & Hagen, 2023). Mit diesen und weiteren Entwicklungen befasst sich die Grenzforschung, die inzwischen einen breiten Gegenstandsbereich abdeckt und ihre Grundlagen stetig ausdifferenziert. Der Beitrag will die aufgemachten Perspektiven – auf die Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum, die Rückkehr von Grenzen weltweit und die Wissenschaft der Grenze – zusammenbringen. Dafür werden zunächst Grundzüge der Grenzforschung und ausgewählte Eigenschaften aktueller Grenzen vorgestellt. Darauf aufbauend wird eine Betrachtungsweise von Grenzen vorgestellt, die als Methodologie für die Analyse der EU-Binnengrenzen dient. Die Untersuchung konzentriert sich auf die reaktivierten temporären Kontrollen zwischen 2015 und 2024 und die Legitimierungen, mit denen die Schengen-Länder diese Maßnahmen rechtfertigen. Dabei werden die Legitimierungen als soziale und kulturelle Ordnungsleistungen betrachtet – eingebettet in das jeweilige Zeitgeschehen. Die Analyse wird zeigen, dass sich in vier Phasen eine schleichende, aber stetige Normalisierung und Verdauerung temporärer EU-Binnengrenzkontrollen vollzogen und den ‚Schengen-Spirit‘ der offenen Grenzen deutlich geschwächt hat. Dieser Prozess ist von einer sich re-nationalisierenden Grenzpolitik, fortlaufenden und sich vervielfältigenden Krisenrhetorik, politischen Instrumentalisierung und einem ambivalenten EU-Binnengrenzmanagement gekennzeichnet. Diese Herausforderung machen in Gegenwart und Zukunft eine Umgestaltung des Schengen-Regimes erforderlich und werden abschließend diskutiert.

2. Grenzen verstehen: von Linien zu Prozessen

Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die Grenzforschung. Sie ist ein dynamisches Arbeitsfeld, das sich über die Disziplinen der Sozial- und Kulturwissenschaften erstreckt und ein breites Erkenntnisinteresse umfasst. Ihr ‚undisziplinierter‘ Charakter kommt im englischen *Border Studies* besser zum Ausdruck, entziehen sich die *Studies* doch der disziplinären Einordnung *per se* (Nesselhauf & Weber, 2025). Damit verbunden ist allerdings das Problem, sich auf eine Definition des Gegenstandes oder der Forschungsgrundlagen festzulegen, die einschlägige Einführungstexte jeweils unterschiedlich formulieren (z. B. Fellner & Wille, 2025; Gerst et al., 2021; Konrad & Amilhat Szary, 2023; Sevastianov et al., 2015; Wastl-Walter, 2011; Weber et al., 2020; Wilson & Donnan, 2012). Weitgehender Konsens besteht aber darüber, dass die Grenzforschung ihren Ausgang spätestens in den 1970er Jahren in den USA genommen hat und spätestens seit den 1990er Jahren in Europa eine rasante Entwicklung erfährt. Dabei wurde sie lange Zeit von der Geographie und Politikwissenschaft dominiert, die heute z. B. mit der Soziologie, Geschichte, Anthropologie, Migrationsforschung, Literaturwissenschaft sowie einer Reihe an *Studies* (z. B. *Science and Technology Studies*, *Animal Studies*, *Art Studies*, *European Studies* etc.) die Liste der disziplinären Bezüge ergänzen. Diese Entwicklung, welche die gesteigerte Relevanz von Grenzwissen widerspiegelt, hat zu einer Ausdifferenzierung des Arbeitsfelds geführt: Während sich die *Territorial Border Studies* vor allem auf internationale, globale und geopolitische Dimensionen von Grenzen konzentrieren, adressieren die *Cross-Border Studies* in der Regel lokale und regionale Kontexte in Grenzregionen sowie Fragen grenzüberschreitender Governance. Inspiriert von den *Cultural Studies* nach anglophonem Vorbild widmen sich die *Cultural Border Studies* vor allem kulturellen, sozialen, sprachlichen und ästhetischen Dimensionen von Grenzen. Hingegen untersuchen die *Critical Border Studies* – beeinflusst von den *Migration Studies* und *Surveillance Studies* – vor allem Fragen der Machtausübung und Ermächtigung im Kontext von Grenzen. Die Strömungen stehen weder für eine klassische Arbeitsteilung noch für eine siloartige Gliederung in disziplinärer Tradition. Sie überschneiden sich vielmehr, integrieren fortlaufend neue Impulse der internationalen Fachdebatte und machen das dynamische Arbeitsfeld diskussionsfähig.

Ein verbindendes Element ist die Art und Weise, wie Grenzen verstanden und folglich untersucht werden. Dies zeigt die verbreitete Rede von *bordering*, die sich in der Grenzforschung seit der Jahrtausendwende

durchgesetzt hat und Grenzen als ordnende und geordnete Prozesse umschreibt. Dafür leitend war und ist die Auffassung, dass Grenzen sowohl veränderbare Produkte als auch Produzentinnen von sozialen und kulturellen Prozessen sind. Diese Ausrichtung – die z. B. nicht Grenzmauern, sondern die Prozesse, die Mauern erst zu Grenzmauern machen, adressiert – schreibt sich in die großen wissenschaftstheoretischen Wenden ein (z. B. *cultural turn* (Bachmann-Medick 2007), *spatial turn* (Soja 1989) oder *practice turn* (Schatzki et al. 2001)). Die Grenzforschung versteht Grenzen somit nicht länger als unhinterfragte Tatsachen oder seiende Objekte am territorialen Rand, sondern bringt über den konstruktivistischen und dezentrierenden Zugang die konzeptuelle ‚Verschachtelung‘ von Ordnung und Grenze, die das englische *b/order* besser anzeigt, zur Entfaltung: Sie folgt den prozessorientierten Prämissen, dass Grenzen aus einer sozialen oder kulturellen Ordnungsleistung hervorgehen, soziale oder kulturelle Ordnungen stiften und solche Prozesse fortlaufend aktualisiert werden (müssen) – weshalb Grenzen als eingebettet in gesellschaftliches Geschehen gelten (Wille, 2021, S. 108). Für diesen Perspektivwechsel, der als „bordering turn“ (Cooper, 2020, S. 17) bekannt ist, waren frühe Arbeiten von van Houtum und Kolleg:innen wegweisend, die den Zusammenhang zwischen Grenzbeziehungen (*Bordering*), Ordnungsleistungen (*Ordering*), symbolischen Abgrenzungen (*Othering*) und Raumproduktionen (*Spacing*) ausgearbeitet haben (van Houtum & van Naerssen, 2002; van Houtum et al., 2005). Sie unterscheiden analytisch eine soziale und räumliche Dimension von *Bordering*-Prozessen, die empirisch aber zusammenfallen im „[m]aking others through the territorial fixing of order“ – und damit das prozessuale Verständnis von Grenze als ein „ongoing strategic effort to make difference in space“ (van Houtum & van Naerssen, 2002, S. 134, 126) betonen. Verschiedene Weiterentwicklungen des prozessualen Verständnisses sind in den vergangenen Jahrzehnten entstanden (dazu Wille, 2021; 2024a). Hier soll anhand einiger Beispiele gezeigt werden, wie Grenzen als Prozesse gedacht werden können und welche ihrer Eigenschaften sich dabei offenbaren.

Grenzen als Aushandlungen multipler Akteure: Spätestens seit dem Begriff *borderwork* (Hooper, 2004; Rumford, 2012) ist es in der Grenzforschung unumstritten, dass an *Bordering*-Prozessen verschiedene Akteure (zugleich) beteiligt sind. Das wird am Europäischen Migrationsmanagement leicht nachvollziehbar: die Verlagerung von Kontroll- und Steuerungspraktiken in Drittländer – die auch als „neocolonial outsourcing of migration control“ (van Houtum & Lacy, 2020, S. 718) bezeichnet wird – impliziert Autoritäten weiterer Staaten; Grenzpraktiken im nationalen In-

neren wiederum rufen zusätzlich private (Sicherheits-)Dienste auf den Plan (Ellebrecht, 2020; Kasperek, 2021). *Bordering*-Prozesse können daher nicht als ‚Angelegenheiten‘ nur eines Akteurs oder einer staatlichen Autorität betrachtet werden, sondern als Amalgam mehrerer Akteure, die durchaus über verschiedene Skalenebenen verteilt sein und in konfliktuellen Konstellationen zueinanderstehen können. Dies schließt Nichtregierungsorganisationen, Aktivist:innen, Kunstschaffende genauso ein wie Schleusende oder Flüchtende (dazu auch Fellner & Weber, 2023). Auf ihre (potentielle) Partizipation in *Bordering*-Prozessen macht Rumford (2012, S. 897) folgendermaßen aufmerksam: „Ordinary people (citizens, non-citizens) are increasingly active in constructing, shifting, or even erasing borders. Citizens, entrepreneurs, and ‚civil society‘ actors, amongst others, can engage in bordering, or what is here termed borderwork; the effort of ordinary people leading to the construction, dismantling, or shifting of borders.” Die Akteurspluralität als analytische Kategorie von *Bordering*-Prozessen zu berücksichtigen, ermächtigt (und responsabilisiert) zivilgesellschaftliche Akteure – wie z. B. das Netzwerk *No-Borders Network*, das die Sicherheitspolitiken von Frontex anfechtet (Gerst & Krämer, 2024, S. 44); die Bürger:innen in europäischen Grenzregionen, die während der Covid-19-Pandemie gegen Reisebeschränkungen protestiert haben (Wille, 2024b) oder die Gruppe *Zentrum für politische Schönheit*, die mit spektakulären Aktionen u. a. gegen den Rechtsruck und die Forderungen nach einer strikteren Migrationspolitik vorgeht (Schröder, 2025). Methodologisch erlaubt die Akteurspluralität, unterschiedliche Stimmen zum Sprechen zu bringen und somit verschiedene ‚Versionen‘ von Grenzen zu erschließen – etwa über kollektive Narrative des Nationbuilding, populärkulturelle Repräsentationen oder individuelle Erfahrungen von Abschiebung und Push-Backs.

Grenzen als individualisierte Verkörperungen: Mit der einsetzenden Technologisierung von Grenzen wurde die Grenzforschung mit veränderten Materialitäten von *Bordering*-Prozessen konfrontiert. Sogenannte *smart borders* (Sontowski, 2018), die 2013 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und in der Folge implementiert wurden, materialisieren sich nicht nur als Scanner, die in Flughäfen Reisepass und Gesicht abtasten, mit dem *Schengener Informationssystem (SIS)* oder anderen Datenbanken kommunizieren und daraufhin selektiv agieren. Sie stehen auch für multimodal vernetzte Überwachungsapparate via Satelliten, Drohnen oder Radarsysteme. Vor allem aber erfassen und speichern digitale Grenzen biometrische Daten, vollziehen Big-Data-Kategorisierungen oder steuern (Flucht-)Bewegungen mit Hilfe von Algorithmen. Voraussetzung für solche automatisiert-

ordnenden Prozesse, die als „iBorder“ (Pöttsch, 2015) oder „Data Borders“ (Villa-Nicholas, 2023) kritisch diskutiert werden, sind menschliche Körper. Sie gehen Allianzen mit technischen Apparaturen ein, fungieren als Check-points und werden damit zu Trägern von Grenzen (Amoore, 2006; Popescu, 2023). Dieser Umstand macht menschliche Körper nicht nur zu einer analytischen Kategorie von *Bordering*-Prozessen. Er löst auch die vertraute Idee der territorialen Grenze ab – verstanden als eine Personengrenze, welche die Bewegung aller Personen reguliert – zugunsten der Idee einer individualisierten Grenze. Diese vollzieht sich über Körper-Technik-Allianzen und (re)produziert ‚Grenzpersonen‘: „Mit dem Wachstum an Informationen, biometrischer Erkennung [...] soll gewährleistet werden, dass die als riskant oder unerwünscht klassifizierten [Grenz-]Personen [...] herausgefiltert werden, aber dass dadurch der Durchstrom aller anderen [...] nicht ins Stocken gerät“ (Mau, 2021, S. 156–157). Die Idee der individualisierten Grenze, die auf ihren Verkörperungen beruht, spitzt damit den frühen Hinweis Balibars (2002, S. 81) weiter zu: „[Borders] do not have the same meaning for everyone.“

Grenzen als ubiquitäre Pop-up-Phänomene: Angesichts der Akteurspluralität, Technologisierung und Verkörperungen können *Bordering*-Prozesse nicht länger exklusiv am territorialen Rand verortet werden. Sie diffundieren vielmehr im Raum, sind „messy [...] across society“ (Rumford, 2014, S. 16) und manifestieren sich überall dort, wo Kontroll- und Steuerungspraktiken stattfinden: „the border as an event that ‘takes place’ but is never ‘in place’“ (Kramsch & Hooper, 2004, S. 18). Frei flottierend bleiben *Bordering*-Prozesse dabei den Grenzpersonen buchstäblich ‚auf den Fersen‘: „Die an individuelle Körper und digitale Geräte geheftete biometrische und elektronisch vernetzte Grenze füllt die Gesamtheit staatlicher Räume aus und folgt [Grenz-]Subjekten wohin auch immer sie sich bewegen“ (Pöttsch, 2021, S. 289). Die Grenze findet somit weniger an Grenzen statt, sondern lauert – wie ein freilaufender und gut getarnter Wachhund – an Flughäfen, Bahnhöfen oder anderen Transitorten, nimmt in Wüsten oder auf dem Meer Witterung auf und bringt sich auf den wechselnden Fluchtrouten in Stellung. Als unberechenbare Pop-up-Phänomene, zu denen auch Schleierfahndungen zu Land oder Push-Backs zur See zählen, sind Grenzen also mobil und werden allgegenwärtig (Balibar, 2002, S. 84). Diese Eigenschaft ist jedoch nicht für jede:n relevant, wie Salter (2012, S. 750) treffend bemerkt: „the border is not everywhere for everyone“. Sie wird für jene spürbar, die über Sortier- bzw. Ordnungslogiken zu Grenzpersonen gemacht wurden und als solche jederzeit damit rechnen

müssen, mit dem Kontroll- und Steuerungsapparat konfrontiert zu werden (Wille et al., 2023). Lehec (2020, S.185) spricht hier treffend von einer „frontière de Damoclès“, um den „allgegenwärtige[n] Zustand potenzieller Verfolgung“ (Pötzsch, 2021, S.289), dem sich Grenzpersonen nur schwer entziehen können, zu benennen. Grenzpersonen sind, so ist festzuhalten, nicht nur Produkte von *Bordering*-Prozessen, sondern auch unhintergebar mit ihnen verwoben – was sie allerdings zu Co-Akteuren im Sinne von „drawer[s] of borders“ (Schulze Wessel, 2016, S. 50) ermächtigt.

Grenzen als Sehnsüchte kollektiver (R)Einheit: Mauern, Zäune, Scan-Maschinen u. v. m. tragen *Bordering*-Prozesse und regulieren Öffnungs- bzw. Schließungsprozesse, wobei sie stets unterwandert werden (können). Diese Ambivalenz, der sich auch die Diskussion um eine härtere EU-Außengrenze stellen muss, wird in der verbreiteten „populist glorification of borders“ (van Houtum, 2021, S. 40) ausgeblendet. Angeführt werden dort leicht eingängige Argumente, die gegen Einwanderung und Kriminalität zielen oder für Bewahrung und Schutz von Wohlstand plädieren (Korte, 2021, S. 52; Vallet, 2021, S. 11). Ein Beispiel dafür ist die Mauer an der U.S.-mexikanischen Grenze, die Demata (2023) diskursanalytisch als Dispositiv für nationenkonstitutive *Othering*-Prozesse dekonstruiert. Der Linguist arbeitet anhand des Anti-Einwanderungsdiskurses von Donald Trump die symbolische Funktion der ‚*beautiful wall*‘ heraus, die vor allem auf Techniken der Selbstvergewisserung und deren Versicherheitlichung basiert. Auch die Wiedereinführung von temporären Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen, die besonders in Ländern mit aufstrebenden rechtspopulistischen Kräften ausgeprägt ist, steht weitgehend für Selbstvergewisserungen und nationale Sehnsüchte (Beurskens, 2022; Lamour, 2021; Mazzeloni et al., 2023). Van Houtum (2021, S. 34) rahmt solche Prozesse mit dem Konzept der „id/entity“, das den Zusammenhang von territorialer und kollektiver (R)Einheit anzeigen soll: „[W]e have seen an increasing desire to further strengthen the border in the name of protection and purification of a self-declared id/entity.“ Solche Prozesse beruhen auf dem Prinzip der Veränderung (*Othering*), das bestimmte Personen zu risikobehafteten Personen macht, die wiederum die Einrichtung von Grenzbefestigungen oder anderen Trägern von *Bordering*-Prozessen zum Schutz des Eigenen rechtfertigen sollen. Sorgfältig inszenierte Risikopolitiken legitimieren hier also das Sicherheitsargument, wobei die Risiken genauso variabel sind wie jene Personen, die für Risiken eingesetzt werden: „Es gibt eine fortwährend aktualisierte Sicherheitsrhetorik, die die Grenze immer wieder umcodiert und gegen äußere Risiken abwehrfähig machen soll“ (Mau, 2021, S.158).

Grenzen stehen damit für dynamische soziale und kulturelle Risikoprojektionen, die – angetrieben von „border panic“ (Bayramoğlu 2021) oder „border anxieties“ (Beurskens 2022) – Grenzpersonen als Identitätsdispositive konstruieren.

Diese Beispiele zeigen, wie Grenzen jenseits territorialer Einhegungen als Prozesse hervorgebracht und verhandelt werden – in unterschiedlichen räumlichen Konfigurationen, Akteurskonstellationen und über eine Vielzahl von (zusammenhängenden) Praktiken. Dabei sind *Bordering*-Prozesse nicht für alle in gleicher Weise spürbar, sondern sie entfalten selektive Ordnungen und fungieren als Dispositive von Identitätsmanagement. Weiter erweisen sie sich als veränderbar und umstritten, wie Interventionen von Nichtregierungsorganisationen oder anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zeigen. Die Grenzforschung steht vor der Herausforderung, die vielschichtigen und zum Teil komplexen Prozesse rund um Grenzen in ihrer Dynamik und aus unterschiedlichen Perspektiven zu analysieren – ohne aber Festschreibungen vorzunehmen oder in ein Denken zurückzufallen, das Grenzen als starre Linien am territorialen Rand versteht, denen Ordnungsstiftungen per se eingeschrieben wären.

3. Grenzen reaktivieren: vom Schengen-Spirit zum Border-Spirit

Das prozessuale Verständnis von Grenzen wird im Folgenden weiter vertieft, indem Grenzen als veränderbare Produkte und Produzentinnen von Prozessen näher betrachtet werden. Dieser doppelte Status von Grenze – als Produkt von sozialen und kulturellen Ordnungsleistungen und als Produzentin von sozialen und kulturellen Ordnungsstiftungen – spiegelt nicht nur zwei Seiten einer Medaille wider. Er gibt auch Hinweise darauf, wie Grenzforschende *Bordering*-Prozesse verstehen und wie sie sich ihnen annähern. Eine der beiden Herangehensweisen wird unten exemplarisch anhand der EU-Binnengrenzen nachvollzogen.

Grenze als Produzentin von Ordnungsstiftungen: Werden Grenzen als Produzentinnen von sozialen und kulturellen Ordnungsstiftungen betrachtet, fokussieren Grenzforschende in der Regel auf Prozesse und Phänomene, die extern zu bereits existierenden Grenzen liegen. Dabei geht es entweder um Effekte, die von Grenzen aufgrund ihrer trennenden und/oder verbindenden Wirkungen ausgehen und – zumeist räumliche, soziale oder kulturelle – Prozesse in Gang setzen. Oder Grenzforschende betrachten soziale und kulturelle Prozesse, die auf schon existierende Grenzen zielen

und Effekte zeitigen hinsichtlich ihrer Durabilität oder Permeabilität. Kurz gesagt: Hier werden Grenze und *Bordering*-Prozesse nebeneinandergestellt und in unterschiedlicher Weise aufeinander bezogen. Diese Herangehensweise ist in den *Territorial Border Studies* und *Cross-Border Studies* verbreitet, die vor allem räumliche und politische Dimensionen von Grenzen adressieren. Sie wird von Gerst und Krämer (2021) als ein methodologisches „Seeing at the border“ bzw. „Seeing across the border“ bezeichnet und leistet es, einerseits die Effekte der Personenfreizügigkeit und grenzüberschreitenden Kooperation auf Integrationsprozesse in Grenzregionen als *Debordering*-Prozesse zu thematisieren. Andererseits ermöglicht diese Herangehensweise, die Effekte von Restriktion und Durabilisierung an den EU-Binnengrenzen als *Rebordering*-Prozesse zu diskutieren. Als solche sind z. B. die drastischen Reisebeschränkungen während der Covid-19-Pandemie zu verstehen, die in Europäischen Grenzregionen unmittelbar spürbar wurden: „[C]ommunities that had been built based on the commitment to free movement between countries found themselves divided by border controls and travel measures that were unpredictable, discriminatory, and often contradictory“ (Alden & Trautmann, 2025, S. 87).

Grenze als Produkt von Ordnungsleistungen: Werden Grenzen hingegen als Produkte von sozialen und kulturellen Ordnungsleistungen verstanden, ist die Frage nach den Effekten *der* Grenze oder *auf* die Grenze nachrangig. Forschende beziehen *Bordering*-Prozesse hier nicht auf eine schon existierende Grenze, sondern setzen beide Kategorien analytisch in eins. Dieses Vorgehen beruht auf dem Anliegen, das Entstehen und Umkämpftsein von Grenzen über gesellschaftliche Ordnungsleistungen – verstanden als soziale und kulturelle Prozesse – zu rekonstruieren. Grenzen und *Bordering*-Prozesse werden hier also nicht nebeneinandergestellt, sondern Grenzen werden selbst als *Bordering*-Prozesse betrachtet – die einer Ordnungslogik folgend eine ‚Grenzhaftigkeit‘ (Green 2012) entfalten, d. h. die z. B. von Körpern, multiplen Akteuren, diskursiven Kategorisierungen getragen werden, sich in Datenbanken oder Grenzbefestigungen materialisieren, um im Zusammenspiel selektiv wirksam und schließlich als Grenze erkannt zu werden. Diese Betrachtungsweise, die in den *Cultural Border Studies* und *Critical Border Studies* verbreitet ist, impliziert eine Introspektion der Grenze und gibt Aufschluss, wie *Bordering*-Prozesse organisiert sind (bzw. werden) und funktionieren (sollen). Sie wird von Gerst und Krämer (2021) als ein methodologisches „Seeing into a border“ oder „Seeing like a border“ (auch: Rumford, 2012, S. 895) bezeichnet und kann zeigen, wie die EU-Binnengrenzen schleichend, aber stetig zu harten Grenzen (gemacht) werden

– genauer gesagt: wie Akteure, Diskurse, Technologien u. v. m. angetrieben von Sicherheit-, Wohlstands- oder Identitätslogiken zusammenspielen und über die gemeinsam hervorgebrachten Ordnungen des Wir/Andere oder Innen/Außen selektiv wirksam werden.

Eine Introspektion der EU-Binnengrenzen in der zuletzt skizzierten Weise vorzunehmen, ist ein lohnendes Vorhaben. Es beschreibt nicht nur, sondern hilft zu verstehen. Es steht jedoch für ein interdisziplinäres Programm, das Gegenstand einer breit angelegten Forschung und zukünftigen Förderung sein sollte. Der Anspruch, *Bordering*-Prozesse als soziale und kulturelle Ordnungsleistungen nachzuvollziehen, muss daher an dieser Stelle bescheidener ausfallen. Wir beschränken uns auf einige ‚Spuren‘ der Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen, wie sie der Europäischen Kommission vorliegen, und auf Einsichten in Legitimierungsprozesse, auf denen solche *Reborderings* beruhen oder die diese antreiben. Dafür ziehen wir die Meldungen der Schengen-Länder bei der Europäischen Kommission über die Wiedereinführung von temporären Binnengrenzkontrollen vom 14.01.2025 (EC, 2025a) heran. Sie geben Auskunft über die Anzahl und Gründe der Wiedereinführungen auf Grundlage des Schengener Grenzkodex (Regulation, 2016/399) zwischen 2006 und 2024.

Seit 2006 wurden 457 Kontrollen an den EU-Binnengrenzen zeitweise eingeführt (Abbildung 1). Im Jahr 2015 ist dabei ein sprunghafter Anstieg zu verzeichnen, der bis 2019 auf einem bis dato nicht dagewesenen Niveau bleibt – mit durchschnittlich 17,5 gemeldeten Wiedereinführungen pro Jahr. Eine weitere und beispiellose Steigerung vollzieht sich 2020 angesichts der Covid-19-Pandemie, die bis 2021 andauert. Seitdem greifen befristete Grenzkontrollen im Schengen-Raum immer weiter um sich und verlieren ihren Ausnahmecharakter. Denn ihre Wiedereinführung wird zwischen 2022 und 2024 nun durchschnittlich 45,3 Mal pro Jahr von den Schengen-Ländern angezeigt. Spitzenreiter sind Österreich mit durchschnittlich 9,6 Meldungen pro Jahr, gefolgt von Deutschland (6,0) und Norwegen (3,7) (Abbildung 2). Die Binnengrenzkontrollen werden mit verschiedenen Gründen legitimiert, um eine „ernsthafte[-] Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ (Regulation, 2016/399) abzuwenden. Die genannten Bedrohungslagen korrespondieren mit dem Zeitgeschehen (z. B. mit dem Gesundheitsrisiko 2020–2021) und spiegeln nach 2015 unweigerlich eine Rückkehr von Grenzen in Europa wider. Denn während der Migration-Sicherheits-Nexus vor dem langen Sommer der Migration (2015) als Bedrohungslage kaum eine Rolle spielte, erklären die Schengen-Länder danach knapp zwei Drittel aller temporären Binnengrenzkontrollen damit (Tabelle 1).

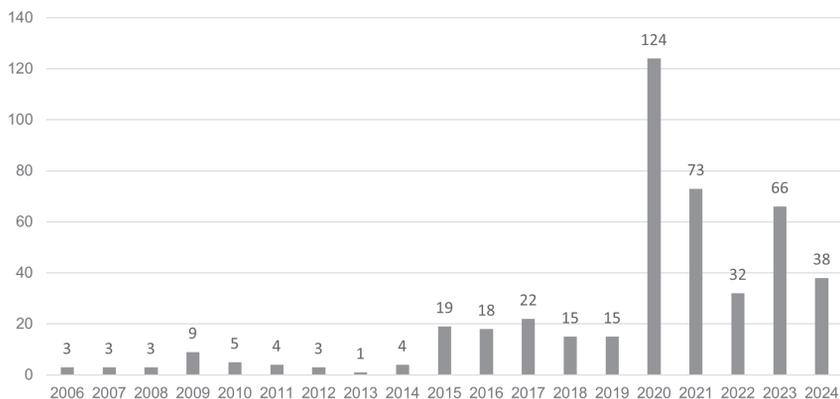


Abbildung 1: Registrierte Meldungen 2006–2024 über die Wiedereinführung temporärer Kontrollen an den EU-Binnengrenzen nach Jahren. Quelle der Daten: EC, 2025a (Stand: 14.01.2025), eigene Auswertung.

Tabelle 1: Gemeldete Bedrohungslagen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit durch die Schengen-Länder in Prozent der Meldungen je Zeitraum. Quelle der Daten: EC, 2025a (Stand: 14.01.2025), eigene Auswertung.

Bedrohungslagen in Prozent	2006–2024	2006–2014	2015–2024
Coronavirus Covid-19	28	0	30
Migration-Sicherheits-Nexus	61	9	64
Zustrom von Schutzsuchenden	27	0	28
Terrorismusgefahr, Schutz sensibler Infrastrukturen	19	0	20
Menschenschmuggel, organisierte Kriminalität	12	0	13
Überlastung von Aufnahmekapazitäten	4	9	4
Großereignisse	11	91	6
Treffen hochrangiger Vertreter:innen	8	69	5
Sportereignisse	1	6	1
Treffen von als gefährlich eingestuft Gruppen, Proteste	1	17	0
Gesamt	100	100	100

Das Jahr 2015 markiert somit den Endpunkt eines langjährigen „debordering mainstream“ (Böhm, 2021, S. 500) und läutet eine Wende ein: vom ‚Schengen-Spirit‘ als ein *European way of life* (Foret & Trino, 2022) hin zu einem ‚Border-Spirit‘ als ein *national way of restrictions*. Diese hier zugespielt formulierte Entwicklung gliedert sich in vier Phasen.

(1) *Krise des Migrationsmanagements als Wendepunkt (2015–2016)*: Bis 2015 waren Kontrollen an den EU-Binnengrenzen vergleichsweise selten, dauerten häufig nur wenige Tage im Rahmen von Großereignissen, wie z. B. politischen Gipfeltreffen oder Sportveranstaltungen. Im Jahr 2015 haben jedoch mehrere EU-Länder – vor allem Deutschland, Österreich und Norwegen – erstmals und vermehrt längerfristige Kontrollen eingeführt (Abbildung 2) in Reaktion auf die anhaltenden Fluchtbewegungen aus Syrien, Afghanistan oder afrikanischen Ländern über die Balkanroute und die besonders tödliche Mittelmeerroute. Deutschland führte befristete Binnengrenzkontrollen ein, nachdem der solidarische Vorstoß politisch und logistisch scheiterte, Flüchtende aus den Ankunftsändern an den EU-Außengrenzen aufzunehmen – allein an einem Wochenende waren 40.000 geflüchtete Syrer:innen eingetroffen (Alden & Trautmann, 2025, S. 91). Migration, das erfolglose Migrationsmanagement der Europäischen Union, Terroranschläge in Paris (2015) und Brüssel (2016) bildeten in dieser Zeit den Nährboden für längst überwunden geglaubte nationale Ordnungskonstruktionen, die sich auf Narrative der Überforderung, des Kontrollverlusts und nationalen Selbstvergewisserung stützten. Diese Situation, die zunächst als Ausnahmezustand galt, hat rechtspopulistischen Kräften Aufwind gegeben: Die *Alternative für Deutschland* zog in mehrere Landtage ein, die *Freiheitliche Partei Österreichs* erreichte fast 50 Prozent bei der Präsidentschaftswahl 2016, der *Rassemblement National* und die *Legha Nord* gewannen in Frankreich bzw. Italien an Bedeutung. Einflussreich dafür war Ungarn, das 2015 einen Grenzzaun zu Serbien und Kroatien errichtet (dazu auch Kreft in diesem Band), strikte Asylgesetze verabschiedet und das Narrativ der nationalen Selbstbehauptung gegen Brüssel verbreitete (weitergehend Oltmer in diesem Band). Die Phase steht somit für einen Wendepunkt des Schengen-Regimes, der sich in 37 wiederingeführten und mehrfach verlängerten Kontrollen zwischen 2015 und 2016 an den EU-Binnengrenzen widerspiegelt.

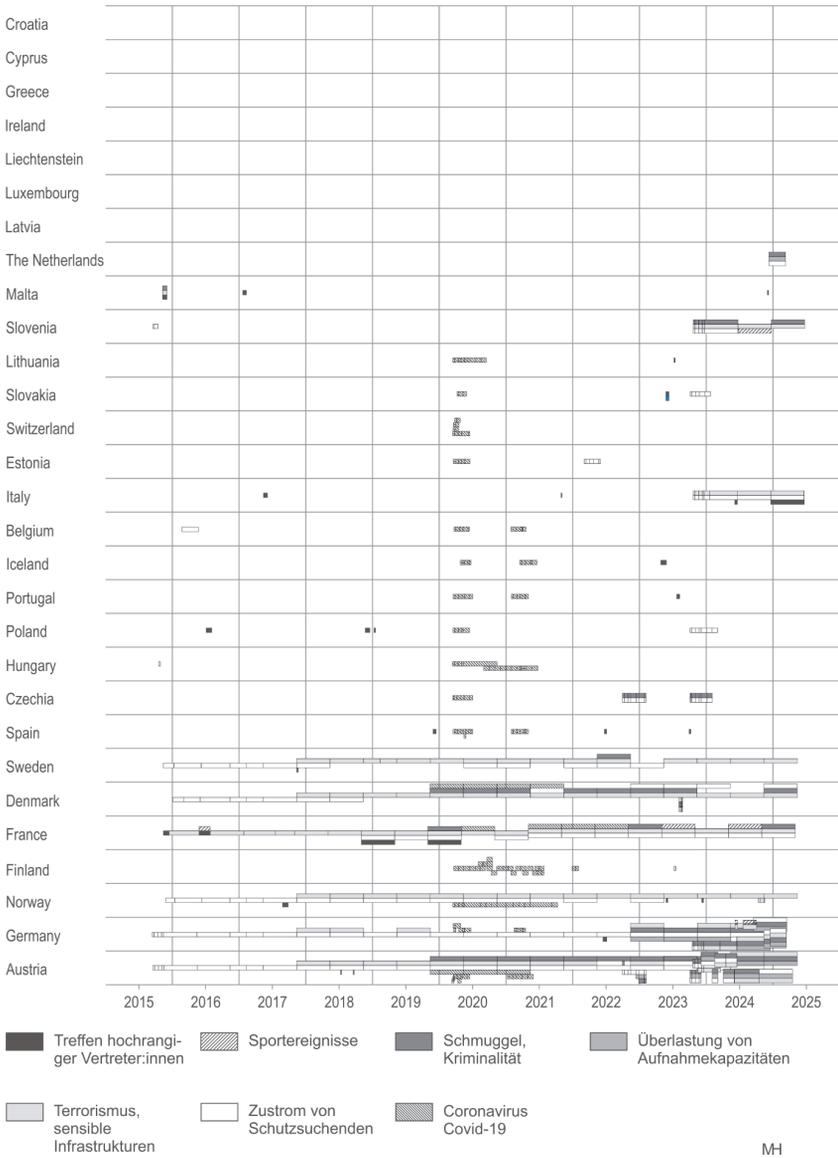


Abbildung 2: Registrierte Meldungen 2015–2024 über die Wiedereinführung temporärer Kontrollen an den EU-Binnengrenzen nach Ländern mit jeweils angegebenen Bedrohungslagen und Dauer. Quelle der Daten: EC, 2025a (Stand: 14.01.2025), eigene Auswertung; Entwurf: Christian Wille, Umsetzung: Malte Helfer.

(2) *Normalisierung der Ausnahme (2017–2019)*: Zwar stabilisierte sich die Aufnahme von Schutzsuchenden in Europa, die Ausnahmesituation wurde aber nicht rückgängig gemacht. Durch fortlaufende Verlängerungen – in Österreich, Deutschland, Frankreich, Norwegen, Dänemark und Schweden (Abbildung 2) – wurden die selektiven EU-Binnengrenzen schleichend normalisiert, nicht zuletzt durch die Ausweitung der genannten Bedrohungslagen: (irreguläre) Migration blieb zwar das Hauptargument, es wurde jedoch – angesichts steigender Sekundärmigration und Terroranschläge in Barcelona (2017) und Strasbourg (2018) – um Terrorismusgefahr, Menschenschmuggel und organisierte Kriminalität ergänzt. Die Europäische Kommission stockte zugleich die Ressourcen für Frontex an den EU-Außengrenzen auf und erinnerte hoffnungsvoll: „In einem Raum, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, bleibt die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen die Ausnahme“ (EK, 2017, S. 2). Hingegen positionierten sich die damaligen rechtspopulistischen Fraktionen *Europa der Nationen und der Freiheit* und *Identität und Demokratie* im Europäischen Parlament ausdrücklich gegen die Rückkehr zum Schengen-Regime von vor 2015. Auf nationaler Ebene gewann die *Freiheitliche Partei Österreichs* an Einfluss, die 2017 in die Bundesregierung eintrat; auch in Italien kam unter Beteiligung der *Lega Nord* eine Regierung zustande, die bald international kritisiert wurde für die Schließung von Häfen für Schiffe von Nichtregierungsorganisationen. Diese Phase, die trotz der Appelle der Europäischen Kommission insgesamt 52 Wiedereinführungen von Kontrollen an den EU-Binnengrenzen zwischen 2017 und 2019 zählt, normalisierte die Ausnahme und läutete einen sich bald entfaltenden ‚*rebordering mainstream*‘ ein.

(3) *Gesundheitsrisiko als Katalysator (2020–2021)*: Infolge der Verbreitung des Covid-19-Virus‘ erklärte die Weltgesundheitsorganisation am 11. März 2020 den Pandemie-Notstand. Damit setzte in Europa „the second great border disruption“ (Alden & Trautmann, 2025, S. 113) nach 2015 ein. Innerhalb weniger Wochen wurden drastische Einreisebeschränkungen mit den dazugehörigen Massenkontrollen an den EU-Binnengrenzen eingeführt. Bereits Mitte März 2020 hatten 19 von 26 EU-Mitgliedsländern die Einreise massiv eingeschränkt; auch die Europäische Kommission blockierte die Einreise in die Europäische Union für Nicht-EU-Bürger:innen (Reitel et al., 2020; Wille & Weber, 2020). Dabei entschied jedes Land selbst, wer aus welchem (triftigen) Grund einreisen durfte, und welche Dokumente mitzuführen waren. Auch Kontroll- und Steuerungspraktiken wurden unterschiedlich gehandhabt: von der behelfsmäßigen Wiederinbe-

triebnahme verlassener Grenzanlagen über einfache Polizeikontrollen bis hin zu Gesundheitschecks. Die Rechtfertigungen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen verlagerten sich auf das Gesundheitsrisiko bzw. die Eindämmung des Virus und ergänzten migrations- sowie sicherheitspolitische Argumente (Abbildung 2). Dabei wurden ähnliche Ordnungsprinzipien wirksam wie in den Phasen zuvor, die der Selbstvergewisserung dienten. Opilowska (2021, S. 597) stellte in diesem Zusammenhang an der deutsch-polnischen Grenze fest, „that these top-down decisions [border controls] ‘are fueling the narrative that foreign people and foreign goods are a source of danger and vulnerability’ (Alden 2020) and thus construct the social boundaries of the ‘others’ as a threat.” Bayramoğlu und Castro Varela (2021, S. 105–109) sowie Mau (2021, S. 74–77) stützen diese Beobachtung, wenn sie in historischer Betrachtung zeigen, dass gesundheitliche Risiken stets im Außen, bei den Anderen, verortet werden. Der Zustrom von Schutzsuchenden nach Europa ging während der Pandemie zurück, ebte aber nicht völlig ab, wie die deklarierten Bedrohungslagen vor allem in Österreich, Norwegen, Frankreich oder Dänemark zeigen (Abbildung 2). Rechtspopulistische Kräfte nutzten die Pandemie und die nun einsetzende Gewöhnung an einen kontrollierten Schengen-Raum für ihre politischen Ziele: Die *Alternative für Deutschland*, die *Freiheitliche Partei Österreichs* sowie der *Fidesz – Magyar Polgári Szövetség* in Ungarn forderten z. B. nicht nur strengere Gesundheitskontrollen, sondern auch eine Verstärkung der Grenzkontrollen.

Während der gesamten Pandemie versuchte die Europäische Kommission die Maßnahmen und Grenzkontrollen der Mitgliedsstaaten zu koordinieren. Bereits im Mai 2020 lancierte sie die *Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures* (EC, 2020), im März 2021 führte sie das *Digital Green Certificate* (EC, 2021) ein. Um zum „normal functioning of the Schengen area“ (EC, 2020, S. 9) zurückzukehren, legte die Kommission außerdem im Dezember 2021 einen Vorschlag zur Überarbeitung des Schengener Grenzkodex vor. Er sah die Einführung präziserer Kriterien für die Legitimierung temporärer Kontrollen an den Binnengrenzen, eine verstärkte Berichtspflicht und einen strukturierten Überwachungsmechanismus vor – um „das System der Vorschriften wieder ins Gleichgewicht zu bringen und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten wiederherzustellen“ (EK, 2021, S. 1). Im Februar 2022 schließlich empfahl der Europäische Rat den Mitgliedsländern, die pandemiebedingten Reisebeschränkungen unter bestimmten Voraussetzungen wieder aufzuheben. Die pandemiebedingten Binnengrenzkontrollen und

ihre Konsequenzen habe sich nicht als ein „wakeup call for Europe“ (Alten & Trautmann, 2025, S. 111) erwiesen. Als Katalysator hat die Covid-19-Pandemie vielmehr (außerhalb von Grenzregionen) für eine Akzeptanz der Kontrollen gesorgt und einige Schengen-Länder bestärkt, dieses Instrument weiterhin als vermeintlich probate Schutzmaßnahme gegen deklarierte Bedrohungen von außen einzusetzen. Die 97 wiedereingeführten Kontrollen an den EU-Binnengrenzen zwischen 2020 und 2021 haben, so ist festzuhalten, den Weg für einen ‚Border-Spirit‘ als neue Schengen-Realität bereitet.

(4) *Dauerhafte Ausnahme als Schengen-Realität (2022–2024)*: Die angedeutete Verstärkung temporärer Kontrollen an den EU-Binnengrenzen setzte zunächst mit der Rückkehr des Migrationsarguments ein. Anstoß gab der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine am 24.02.2022, in dessen Folge über sechs Millionen Menschen flüchteten, insbesondere nach Polen, Deutschland, Tschechien und in die Slowakei. Obwohl die Europäische Union eine solidarische Aufnahme der Flüchtenden organisiert hatte, nutzten einige Schengen-Länder diese Situation zur Einführung oder Verlängerung befristeter Binnengrenzkontrollen – nun zusätzlich auch Tschechien, Polen, Italien, die Slowakei, Slowenien und die Niederlande (Abbildung 2). Dabei wurden die angegebenen Bedrohungslagen ausgeweitet, insbesondere in Deutschland und Österreich: Dort und in anderen Ländern wurde der Zustrom von Schutzsuchenden nahezu systematisch mit Terrorismusgefahr, Bedrohung von sensibler Infrastruktur, Überlastung von Aufnahmekapazitäten sowie Menschenschmuggel und organisierter Kriminalität verknüpft. Ob diese Gründe tatsächlich Bedrohungslagen entsprechend des Schengener Grenzkodex darstellen und inwiefern sie tatsächlich miteinander zusammenhängen, wäre separat zu diskutieren. Hier ist auf die Energiekrise in Europa und die aufgekommene Angst – besonders in Nordeuropa – vor der Sabotage kritischer Infrastruktur (z. B. Pipelines) hinzuweisen; ebenso wie auf den Hamas-Israel-Krieg ab 2023, der aufgrund von Spannungen zwischen jüdischen und arabischen Gemeinschaften in Europa für gesteigerte Terrorismusbefürchtungen gesorgt hat. Außerdem wurden häufiger sog. hybride Bedrohungen genannt, wie Einflussnahmen durch Desinformation, Cyberangriffe oder gesteuerte Migration mit dem Ziel der Destabilisierung (z. B. an den Grenzen Polens oder Litauens (2021–2022)).

Im Mai 2024 verabschiedete der Europäische Rat die (2021 vorgeschlagene) Überarbeitung des Schengener Grenzkodex, um „die Widerstandsfähigkeit des Schengen-Raums gegen gegenwärtige und künftige Krisen an seinen Außengrenzen zu stärken“ (EK, 2024, S. 1). Das neu aufgelegte

Dokument soll neben geschärften Regelungen zur Einführung und Verlängerung von Kontrollen also das Verhältnis zwischen harten Außengrenzen und weichen Binnengrenzen im Schengen-Raum ausbalancieren – ein Anliegen zur Bewahrung der Freizügigkeit, das die Europäische Kommission auch mit dem Migrations- und Asylpakt ab 2026 verfolgt. Schließlich verzeichneten rechtspopulistische Parteien mit ihren Agenden der Selbstvergewisserung in den letzten Jahren Erfolge: Giorgia Meloni wurde in Italien Premierministerin (2022), Geert Wilders gewann die Parlamentswahl in den Niederlanden (2023) und die *Alternative für Deutschland* erreichte Rekordwerte in Umfragen (2024). Die 136 Kontrollen an den EU-Binnengrenzen zwischen 2022 und 2024 wurden in dieser Phase zwar weiterhin mit sog. Migrationsdruck legitimiert, die Schengen-Länder mobilisieren nun aber verstärkt breiter angelegte und vielschichtige Ordnungslogiken. Sie beziehen sich auf Risiken, die aus energie- und geopolitischen Verwerfungen bzw. Unsicherheiten resultieren und häufig mit den Interessen sicherheitsorientierter Wählermilieus resonieren.

Die skizzierte Entwicklung der EU-Binnengrenzen (2015–2024) spiegelt eine fortschreitende Schwächung des vor 40 Jahren verankerten ‚Schengen-Spirit‘ wider. Zwar zählen offene Grenzen und Freizügigkeit weiterhin zu den politischen Leitbildern der Europäischen Union, tendenziell setzen sich jedoch nationale Grenzregime durch, die an wechselnde Bedrohungen angepasst werden. Migration, Terrorismus, Gesundheit und hybride Bedrohungslagen dienen dabei als diskursive Ressourcen, um eine Schengen-Realität zu rechtfertigen, die nicht mehr als Ausnahme, sondern als Teil einer verdauerten, sicherheitsorientierten Ordnung Europas verstanden werden kann. Aus Sicht der Grenzforschung steht diese Entwicklung weniger für pragmatische sicherheitspolitische Reaktionen, sondern für ein kompliziertes und mitunter komplexes Zusammenspiel sozialer und kultureller Prozesse, die neue Ordnungen der Zugehörigkeit (Wir/Andere, Innen/Außen) in Europa hervorbringen und stabilisieren. Solche Ordnungsleistungen wurden im Schengen-Raum erstmals mit dem Zustrom von Schutzsuchenden im Jahr 2015 wirksam. Die Einführung längerfristiger Binnengrenzkontrollen markierte damals die Wende von einer offenen zu einer fragmentiert-kontrollierten räumlichen Ordnung. Fluchtbewegungen, das Versagen des Europäischen Migrationsmanagements und Terrorbedrohungen wurden diskursiv miteinander verzahnt, sodass wirkmächtige nationale Narrative von Überforderung und Kontrollverlust entstanden. Damit wurde eine Re-Nationalisierung der Binnengrenzpolitik eingeläutet und die Grundlage für nachfolgende Ordnungsleistungen von Innen/Außen gelegt.

Obwohl die unmittelbare Migrationsdynamik abnahm, sorgten ab 2017 die Verlängerungen von Binnengrenzkontrollen, die Ausweitung der dafür mobilisierten Bedrohungsnarrative um Terrorismus, organisierte Kriminalität und Menschen-smuggel sowie der Auftrieb rechtspopulistischer Kräfte dafür, dass sich die Ausnahme von Grenzhaftigkeit normalisierte – getragen von verschiedenen Akteuren, diskursiven Kategorisierungen und Technologien. Die Covid-19-Pandemie erzeugte ab 2020 neue soziale und kulturelle Ordnungen zwischen nationaler Selbstbehauptung und (bemühter) europäischer Koordination. Gleichzeitig materialisierten sich *Bordering*-Prozesse in neuen Formen, etwa durch Gesundheitszertifikate, selektive Einreisegenehmigungen oder pandemiebedingte Mobilitätskontrollen. Außerdem beförderte die Pandemie (außerhalb von Grenzregionen) die Akzeptanz kontrollierter Grenzen sowie Sicherheits- bzw. Risikonarrative, die über Gesundheitsrisiken hinausgingen.

Ab 2022 schließlich wurden neue Modi der Grenzhaftigkeit angesichts geopolitischer Verwerfungen wirksam (Ukrainekrieg, Energiekrise, hybride Bedrohungen). Die Überarbeitung des Schengener Grenzkodex sowie die Planungen zum Migrations- und Asylpakt markieren zwar den Versuch, Binnengrenzkontrollen europäisch zu harmonisieren, zugleich wird damit aber eine differenzierte rechtliche Grundlage für nationale *Bordering*-Prozesse geschaffen. EU-Binnengrenzkontrollen laufen Gefahr, weiter und sogar verstärkt als reguläre politische Instrumente verstanden und genutzt zu werden, die Ordnungen von Wir/Andere oder Innen/Außen fortlaufend (re)produzieren und stabilisieren. Die EU-Binnengrenzkontrollen sind im letzten Jahrzehnt, so ist festzuhalten, nicht ‚einfach‘ wieder eingeführt worden, sondern stehen für soziale und kulturelle Ordnungsleistungen, die zukünftig vermutlich noch stärker sichtbar, heftiger umstritten und neue Formen annehmen werden – aufgrund des fortschreitenden Klimawandels, anhaltender Migrationsbewegungen, sich zuspitzender geopolitischer Instabilitäten und progressiver Digitalisierung. Introspektive Verfahren der Grenzforschung – wie hier pragmatisch demonstriert – erlauben verstehende Einblicke in solche Ordnungsprozesse und bieten Ansatzpunkte der Um- und Mitgestaltung von Grenzen.

4. Grenzen gestalten: Herausforderungen und Borderwork

Die Entwicklung der Kontrollen an den EU-Binnengrenzen (2015–2024) verweist auf einen aufgekommenen ‚Border-Spirit‘ in Europa. Er konkre-

siert sich in den transversalen Entwicklungslinien unserer Analyse, die für gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen stehen und abschließend zusammengefasst werden. Sie haben nicht nur Grundfesten des „European way of life“ (Foret & Trino, 2022) infrage gestellt, sondern fordern auch Umgestaltungen des Schengen-Regimes ein.

Re-Nationalisierung der Grenzpolitik schwächt europäische Freizügigkeit: Die Analyse der Wiedereinführung von temporären EU-Binnengrenzkontrollen hat die Tendenz einer Re-Nationalisierung von Grenzpolitik aufgezeigt. Bis zur Migrationskrise 2015 galten solche Kontrollen als seltene und tatsächlich temporäre Ausnahmen im Schengen-Raum. Mit dem langen Sommer der Migration und den zunächst als Ausnahme deklarierten EU-Binnengrenzkontrollen änderte sich diese Situation: befristete Kontrollen wurden fortan verstärkt als notwendig für nationale Krisenbewältigungen interpretiert und reaktiviert. Trotz abnehmender Migration setzte sich diese Entwicklung in den Folgejahren fort und hat die temporären EU-Binnengrenzkontrollen in einigen Ländern zu einem gängigen Instrument (innen)politischen Handelns werden lassen. Auch in Zukunft werden einige Schengen-Länder voraussichtlich – auch bei keiner klar erkennbaren Bedrohungslage – auf temporäre EU-Binnengrenzkontrollen zurückgreifen, um (innen)politischen Erwartungen zu entsprechen.

Permanente Krisenrhetorik unterläuft Ausnahmesituation: Die Analyse hat außerdem eine Verkettung von Krisen bzw. Bedrohungslagen aufgezeigt, die einer permanenten Abfolge von Ausnahmesituationen gleichkommt. Die sog. Migrationskrise bildete dabei nur den Auftakt. Nachfolgende Ereignisse – wie z. B. die Terroranschläge in Paris, Brüssel oder Barcelona, die Covid-19-Pandemie oder der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine – sollten jeweils erneut die Wiedereinführung temporärer EU-Binnengrenzkontrollen rechtfertigen. Diese Entwicklung hat das Prinzip, nach dem solche Kontrollen nur in absoluter Ausnahme möglich sein sollen, unterlaufen. An seine Stelle ist eine Praxis getreten, die Krisen und Unsicherheiten verdauert und die Freizügigkeit einer Sicherheitslogik der Selbstvergewisserung untergeordnet hat. Auch in Zukunft werden befristete EU-Binnengrenzkontrollen vermutlich eine Rolle bei der Bewältigung von Krisen oder anderen deklarierten Bedrohungslagen spielen. Denn zum einen sind einige Schengen-Länder bereits erprobt und gut ausgestattet für eine flexible Reaktivierung temporärer Kontrollen, zum anderen ist kein Rückgang von klimabezogenen Risiken, geopolitischen Verwerfungen o.Ä. absehbar.

Multiple Bedrohungsnarrative verwässern Legitimationsressourcen: Ferner hat die Analyse gezeigt, dass die Bedrohungsnarrative von den Schengen-Ländern ausgeweitet und vervielfältigt wurden. Während sich die Rechtfertigungen zunächst auf das Migrationsargument stützten, traten in der Zeit weitere hinzu: die Bekämpfung von Terrorismus, Menschen-smuggel und organisierter Kriminalität; später auch Gesundheitsrisiken, der Schutz kritischer Infrastrukturen und hybride Bedrohungen. Diese Entwicklung erlaubte es, EU-Binnengrenzkontrollen nicht nur in unterschiedlichen und sich verändernden Krisenkontexten fortzuführen und somit zu normalisieren. Zugleich hat sie eine Praxis weitgehend beliebiger Rechtfertigung von EU-Binnengrenzkontrollen befördert, welche die Legitimierungsressourcen des Schengen-Regimes verwässert hat. Die Bedrohungsnarrative werden sich vermutlich weiter ausweiten und vervielfältigen, wenn zu den schon ‚klassischen‘ Bedrohungslagen zukünftig verstärkt Klimarisiken, digitale Sicherheit oder Desinformation hinzutreten.

EU-Binnengrenzkontrollen politisch instrumentalisiert: Außerdem wurde deutlich, dass die Grenzfrage von rechtspopulistischen Kräften politisch vereinnahmt wurde. In einigen Schengen-Ländern wurden die EU-Binnengrenzkontrollen als Ausdruck nationaler Souveränität und staatlicher Handlungsfähigkeit verhandelt und rechtspopulistische Parteien – z. B. in Österreich, Deutschland, Italien oder Frankreich – profilierten sich mit Forderungen nach dauerhaften EU-Binnengrenzkontrollen. Daran angelehnte Positionen sickerten aufgrund innenpolitischer Belange zum Teil auch in etablierte Parteien ein, was den Rechtsruck des Diskurses über Migration, Sicherheit oder nationale Selbstvergewisserung normalisiert hat. Die politische Instrumentalisierung der Binnengrenzfrage wird sich vermutlich fortsetzen bzw. intensivieren angesichts des wachsenden sicherheitsorientierten Wählermilieus und der starken Symbolik von Grenzen für nationale Identität und Souveränität, die in immer mehr Politikfeldern herausgefordert (werden) wird (z. B. Gesundheit, Energie, Cybersecurity).

Ambivalente Entwicklung weicht Schengen-Prinzipien auf: Schließlich hat die Analyse eine ambivalente Entwicklung offengelegt: Einerseits versuchte die Europäische Union fortlaufend, die normativen Grundlagen des Schengen-Regimes zu bewahren und die Wiedereinführung temporärer Kontrollen zu koordinieren. Andererseits hat die Europäische Kommission die Handlungsspielräume der Schengen-Länder für temporäre EU-Binnengrenzkontrollen kaum eingeschränkt – und einige Länder konnten den rechtlichen Rahmen sogar ungehindert übertreten. Während die Freizügigkeit also formal weiter Bestand haben sollte, konnte sie zugleich nachhal-

tig unterwandert werden, wodurch die Prinzipien des Schengen-Regimes zugunsten nationaler Ordnungslogiken aufgeweicht wurden. Eine Umkehrung dieser Entwicklung hin zu einem vollständigen Schengen-Raum ohne Binnengrenzkontrollen von vor 2015 erscheint derzeit unwahrscheinlich.

Diese und weitere Herausforderungen werden von der Europäischen Kommission seit einigen Jahren registriert und haben für erste Umgestaltungen des Schengen-Regimes gesorgt. So z. B. im Rahmen des überarbeiteten Schengener Grenzkodex, der als „updated framework for the reintroduction of internal border controls, with clearer deadlines and stricter monitoring and reporting obligations“ (EC, 2025b, S.19) gilt. Außerdem wird im jüngsten *State of Schengen report* (EC 2025b) darauf hingewiesen, dass ‚Schengen‘ an die veränderte geo- und sicherheitspolitische Situation angepasst sowie für zukünftige Herausforderungen gestärkt werden müsse. Mit Blick auf den politischen Steuerungsrahmen *Schengen-Zyklus 2025–2026* heißt es in dem Bericht: „Forty years after Schengen was set up, it is essential to acknowledge that the geopolitical and security landscape has shifted and to take the steps needed to ensure that Schengen’s foundations are resilient enough to meet future challenges“ (EC, 2025b, S. 20). Dafür soll in den nächsten Jahren die Schengen-Governance konsolidiert werden, indem politisches Handeln besser abgestimmt, polizeiliche Zusammenarbeit intensiviert und digitale Erfassungsverfahren an den EU-Außengrenzen beschleunigt werden (EC, 2025b, S. 20–21).

Bei diesen Verlautbarungen, dass man Handlungsbedarf sehe, und programmatischen Absichten, dass man den Kontroll- und Steuerungsapparat leistungsfähiger machen wolle, bleibt jedoch die obige Einsicht der Grenzforschung unberücksichtigt: die Akteurspluralität. Denn wie sich das Schengen-Regime und der aufgekommene ‚Border-Spirit‘ in Europa weiterentwickeln werden, entscheidet sich nicht nur am Verhältnis zwischen den Schengen-Ländern und der Europäischen Kommission oder zwischen streng (digital) überwachten EU-Außengrenzen und durchlässigen EU-Binnengrenzen. Auch zivilgesellschaftliche Kräfte, die sich für Demokratie und ein Europa der offenen Grenzen einsetzen, Migrierende, die die Durchlässigkeit harter Grenzen immer wieder unter Beweis stellen, oder Forschende, die EU-Binnengrenzkontrollen als Sehnsüchte kollektiver (R)Einheit entlarven, gestalten ‚Schengen‘ als *De- und Rebordering*-Prozess gesellschaftlicher Ordnungsleistungen mit. In diesem Sinne werden abschließend der rezente Hinweis kritischer Grenzforscher:innen – „we are all borderworkers“ (Paschalina et al., 2024, S. 270) – aufgegriffen und die

Leser:innen eingeladen, selbst für europäische Werte einzutreten und die anhaltende Rückkehr von Grenzen in Europa umzugestalten.

Literaturverzeichnis

- Alden, E. (2020). The world needs to reopen borders before it's too late. *Foreign Policy*, 25.08.2020. <https://foreignpolicy.com/2020/08/25/reopen-borders-now>
- Alden, E. & Trautman, L. (2025). *When the world closes its doors: the Covid-19 Tragedy and the Future of Borders*. Oxford University Press.
- Amoore, L. (2006). Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography*, 25(3), 336–351. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.02.001>
- Bachmann-Medick, D. (2007). *Cultural Turns. Neuorientierungen in den Kulturwissenschaften*. Rowohlt.
- Balibar, E. (2002). *Politics and the Other Scene*. Verso.
- Bayramoğlu, Y. (2021): Border panic over the pandemic: mediated anxieties about migrant sex workers and queers during the Aids crisis in Turkey. *Ethnic and Racial Studies* 44(9), 1589–1609.
- Bayramoğlu, Y. & Castro Varela, M. (2021). *Post/pandemisches Leben. Eine neue Theorie der Fragilität*. transcript Verlag.
- Benedicto, R. A., Akkerman, M. & Brunet, P. (2020). *A walled world towards a global apartheid: Centre Delàs Report 46*. Centre Delàs d'Estudis per la Pau.
- Beurskens, K. (2022). Border anxieties: populist emotional politics at internal EU borders. *Space and Polity*, 27(3), 290–308. <https://doi.org/10.1080/13562576.2022.2084375>
- Böhm, H. (2021). Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 38(3), 487–506. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1948900>
- Cooper, A. (2020). How do we theorise borders, and why should we do it? Some theoretical and methodological challenges. In A. Cooper & S. Tinning (Hrsg.), *Debating and Defining Borders. Philosophical and Theoretical Perspectives* (S. 17–30). Routledge.
- Demata, M. (2023). *Discourses of Borders and the Nation in the USA. A Discourse-Historical Analysis*. Routledge.
- Diener, A. & Hagen, J. (Hrsg.). (2023). *Invisible borders in a borderless world. Power, mobility, and belonging*. Routledge.
- EC 2020 – European Commission. (2020). Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures. *Official Journal of the European Union C 126/01*.
- EC 2021 – European Commission. (2021). *Coronavirus: Commission proposes a Digital Green Certificate*. Pressemitteilung, 17.03.2021.
- EC 2025a – European Commission. (2025a). *Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (14.01.2025).

- EC 2025b – European Commission. (2025b). *2025 State of Schengen Report. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2025) 185 final.
- EK 2017 – Europäische Kommission. (2017). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Schengen bewahren und stärken*. COM(2017) 570 final.
- EK 2021 – Europäische Kommission. (2021). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen*. COM(2021) 891 final.
- EK 2024 – Europäische Kommission. (2024). *Schengen-Raum: Rat nimmt Aktualisierung des Schengener Grenzkodex an*. Pressemitteilung 445/24, 24.05.2024.
- Ellebrecht, S. (2020). *Mediated Bordering. Eurosur, the Refugee Boat, and the Construction of an External EU Border*. transcript Verlag.
- 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.
- Fellner, A. M. & Wille, C. (2025). Cultural Border Studies. In J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Handbuch Kulturwissenschaftliche ‚Studies‘* (S. 47–67). de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110712919-004>
- Fellner, A. M. & Nossem, E. (2024). Introduction: What is a Border Renaissance? *Borders in Globalization Review*, 5(1), 68–77. <https://doi.org/10.18357/bigr51202421521>
- Foret, F. & Trino, N. (2022). The ‘European way of life’, a new narrative for the EU? Institutions’ vs citizens’ view. *European Politics and Society*, 24(3), 336–353. <https://doi.org/10.1080/23745118.2021.2020482>
- Garidou, P. T., Winkelmolen, L. & van Houtum, H. (2024). Epilogue: We are all borderworkers. In B. Tanulku & S. Pekelsma (Hrsg.), *Liminality, Transgression and Space Across the World* (S. 263–274). Routledge.
- Gerst, D. & Krämer, H. (2024). Expanding Border Temporalities: Toward an Analysis of Border Future Imaginations. *Borders in Globalization Review*, 6(1), 37–49, <https://doi.org/10.18357/bigr61202421667>
- Gerst, D. & Krämer, H. (2021): The multiplication of border methodology. *Borders in Perspective* 6, 17–26. <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-e930-87fc>
- Gerst, D., Klessmann, M. & Krämer, H. (Hrsg.). (2021). *Grenzforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium*. Nomos.
- Green, S. (2012). A Sense of Border. In T. M. Wilson & H. Donnan (Hrsg.), *A Companion to Border Studies* (S. 573–592). Wiley-Blackwell.
- Hooper, B. (2004). Onotologizing the borders of Europe. In B. Hooper & O. Kramsch (Hrsg.), *Cross-border governance in the European Union* (S. 209–229). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203563380>

- Van Houtum, H. (2021). Beyond ‚borderism‘: overcoming discriminative b/ordering and othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 112(1), 34–43. <https://doi.org/10.1111/tesg.12473>
- Van Houtum, H. & Lacy, R. B. (2020). The Autoimmunity of the EU’s Deadly B/ordering Regime. Overcoming its Paradoxical Paper, Iron and Camp Borders. *Geopolitics*, 25(3), 706–733. <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1728743>
- Van Houtum, H., Kramsch, O. & Zierhofer, W. (2005). (Hrsg.). *B/ordering Space*. Asgate.
- Van Houtum, H. & van Naerssen T. (2002). Bordering, ordering and othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2), 125–136.
- Javel, F. (2025). *Wie die Regierung vor den deutschen Grenzkontrollen klein beigt*. Luxemburger Wort, 08.04.2025, S. 2–3.
- Kasperek, B. (2021). *Europa als Grenze. Eine Ethnographie der Grenzschutz-Agentur Frontex*. transcript Verlag.
- Konrad, V. & Amilhat Szary, A.-L. (2023). *Border Culture Theory, Imagination, Geopolitics*. Routledge.
- Korte, K. (2021). Filtering or Blocking Mobility? Inequalities, Marginalization, and Power Relations at Fortified Borders. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 46(3), 49–77.
- Kramsch, O. & Hooper, B. (2004). Introduction. In B. Hooper & O. Kramsch (Hrsg.), *Cross-border governance in the European Union* (S. 1–21). Routledge.
- Lamour, C. (2021). Right-wing populist media events in Schengen Europe. The negotiated border discourse in-between nation states. *Journal of Language and Politics*, 21(4), 521–543. <https://doi.org/10.1075/jlp.20066.lam>
- Lehec, C. (2020). *Filmer les graffitis aux frontières de Dheisheh. Sur les murs de Palestine*, MetisPresses.
- Mau, S. (2021). *Sortiermaschinen. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*. Beck.
- Mau, S., Gülzau, F. & Korte, K. (2021). Grenzen erkunden. Grenzinfrastrukturen und die Rolle fortifizierter Grenzen im globalen Kontext. In M. Löw, V. Sayman, J. Schwerer, & H. Wolf (Hrsg.), *Am Ende der Globalisierung. Über die Refiguration von Räumen* (S. 129–153). transcript Verlag.
- Mazzoleni, O., Biancalana, C., Pilotti, A., Bernhard, L., Yerly, G. & Lauener, L. (Hrsg.). (2023). *National Populism and Borders. The Politicisation of Cross-border Mobilisations in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Medeiros, E., Ramírez, M. G., 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>
- Nesselhauf, J. & Weber, F. (Hrsg.). *Handbuch Kulturwissenschaftliche ‚Studies‘*. de Gruyter.
- Opilowska, E. (2020). The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? *European Societies*, 23(S1), 589–600. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833065>

- Popescu, G. (2023). Hiding in plain sight: The power of biometric border technologies. In A. C. Diener & J. Hagen (Hrsg.), *Invisible borders in a borderless world. Power, mobility, and belonging* (S. 253–264). Routledge.
- Pöttsch, H. (2015). The Emergence of iBorder: Bordering Bodies, Networks, and Machines. *Environment and Planning D: Society and Space*, 33(1), 101–118.
- Pöttsch, H. (2021). Grenzen und Technologie. In D. Gerst, M. Klessmann & H. Krämer (Hrsg.), *Grenzforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium* (S. 283–296). Nomos.
- Regulation 2016/399 – Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification). <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>
- Reitel, B., Peyrony, J. & Wassenberg, B. (2020). Effects of the Covid-19 Pandemic on European Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration. In B. Wassenberg & B. Reitel (Hrsg.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (S. 830–847). Peter Lang.
- Rumford, C. 2014. *Cosmopolitan Borders*. Palgrave Macmillan.
- Rumford, C. 2012. Towards a Multiperspectival Study of Borders. *Geopolitics*, 17(4), 887–902.
- Salter, M. B. (2012): Theory of the /: The Suture and Critical Border Studies. *Geopolitics*, 17(4), 734–755.
- Schatzki, T., Karin Knorr C. & von Savigny, E. (Hrsg.). (2001). *The Practice Turn in Contemporary Theory*. Routledge.
- Schröder, L. (2025). Zentrum für Politische Schönheit: Fremdgehen verboten. Taz – die tageszeitung 20.02.2025, <https://taz.de/Zentrum-fuer-Politische-Schoenheit/!6067300/> (27.04.2025).
- Schulze Wessel, J. (2016). On Border Subjects: Rethinking the Figure of the Refugee and the Undocumented Migrant. *Constellations*, 23(1), 46–57.
- Sevastianov, S. V., Laine, J. P. & Kireev, A. A. (Hrsg.). (2015). *Introduction to Border Studies*. Dalnauka.
- Soja, E. W. (1989). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Verso.
- Simon S. (2018). Speed, timing and duration: contested temporalities, techno-political controversies and the emergence of the EU’s smart border. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(16), 2730–2746. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1401512>
- Vallet, É. (2021). State of Border Walls in a Globalized World. In É. Vallet & A. Bissonnette (Hrsg.), *Borders and Border Walls. In-Security, Symbolism, Vulnerabilities* (S. 7–24). Routledge.
- Villa-Nicholas, M. (2023). *Data Borders: How Silicon Valley Is Building an Industry around Immigrants*. University of California Press.
- Wastl-Walter, D. (Hrsg.) (2011). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. Farnham.

- Weber, F., Wille, C., Caesar, B. & Hollstegge, J. (2020). Entwicklungslinien der Border Studies und Zugänge zu Geographien der Grenzen. In F. Weber, C. Wille, B. Caesar & J. Hollstegge (Hrsg.), *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen* (3–22). Springer VS.
- Wille, C. (2021). Vom processual shift zum complexity shift: aktuelle analytische Trends der Grenzforschung. In D. Gerst, M. Klessmann & H. Krämer (Hrsg.), *Grenzforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium* (S. 106–120). Nomos.
- Wille, C. (2024a). Border Complexities. Outlines and Perspectives of a Complexity Shift in Border Studies. In C. Wille, C. Leutloff-Grandits, F. Bretschneider, S. Grimm-Hamen & H. Wagner (Hrsg.), *Border Complexities and Logics of Dis/Order* (31–56). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748922292-31>
- Wille, C. (2024b). European Border Region Studies in Times of Borderization: Overview of the Problem and Perspectives. *Borders in Globalization Review*, 5(1), 92–100. <https://doi.org/10.18357/bigr51202421528>
- Wille, C. & Weber, F. (2020). Analysing border geographies in times of COVID-19. In Mein, G. & Pause, J. (Hrsg.), *Self and Society in the Corona Crisis. Perspectives from the Humanities and Social Sciences* (S. 361–385). Melusina Press. <https://doi.org/10.26298/phs9-t618>
- Wille, C., F. Weber & A. M. Fellner. (Hrsg.). (2023). B/Orders are (not) everywhere (for everyone): On the multivalence of borders in a flee(t)ing Europe. *Borders in Perspective* 8. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7377468>
- Wilson, T. M. & Donnan, H. (2012). *Companion to Border Studies*. Blackwell.

Schengen und die Fortentwicklung des Rechts

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

Dominik Brodowski (Universität des Saarlandes)

Zusammenfassung

Artikel 22 des Schengener Grenzkodex 2016 verleiht unter der Überschrift „Überschreiten der Binnengrenzen“ jedem „unabhängig von der Staatsangehörigkeit“ das Recht, „[d]ie Binnengrenzen [...] an jeder Stelle ohne Personenkontrollen“ zu überschreiten. Dies impliziert den Wegfall stationärer Grenzkontrollen an den Binnengrenzen des Schengenraumes und verankert damit das zentrale Element des Schengener Übereinkommens im Recht der Europäischen Union. Diese Errungenschaft gerät jedoch zunehmend ins Hintertreffen durch eine um sich greifende, längerfristig angelegte Wiedereinführung stationärer Grenzkontrollen¹. Vor diesem Hintergrund analysiert dieser Beitrag den primärrechtlichen Rahmen und das europäische Sekundärrecht von Binnengrenzkontrollen und -schließungen. Sodann wird der Umgang mit diesen europäischen Vorgaben durch Deutschland einer kritischen Bewertung unterzogen. Die objektive Rechtslage kann sich aber nur bei hinreichender Durchsetzung des Rechts entfalten; Gerichte und die EU-Kommission nehmen ihre Verantwortung bislang nur zögerlich an. Der Beitrag schließt mit Vorschlägen, die Resilienz von ‚Schengen‘ zu stärken.

Schlagworte

Grenzkontrollen, Grenzschließungen, grenzpolitisches *rebordering*, Schengener Grenzkodex, Europäische Union

1 Vgl. die Übersicht unter https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full%20list%20of%20MS%20notifications_en.pdf (18.05.2024).

1. Ein Europa ohne Binnengrenzkontrollen: mehr als nur ein Integrationsziel

Die europäische Integrationsgeschichte ist untrennbar mit dem Abbau von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbunden (siehe hierzu auch den Einleitungsbeitrag sowie den Beitrag von Wille in diesem Band). Über das wirtschaftliche Integrationsprogramm eines freien Binnenmarkts mit den Garantien der Warenverkehrs-, Personenverkehrs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit hinausgehend verweisen die Europäischen Verträge an mehreren Stellen auf ein Europa ohne Binnengrenzen – und damit auf ein Europa ohne Binnengrenzkontrollen.

1.1. Integrationsziel (Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 2, Art. 77 Abs. 1 Buchst. a AEUV)

An hervorgehobener Stelle nennt der Vertrag über die Europäische Union (EUV) als eines der „Ziele der Union“ in seinem Art. 3 Abs. 2, dass sie „ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ bietet bzw. bieten will, „in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“ Aufgegriffen wird dies im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zunächst in Art. 67 Abs. 2, demzufolge die Union „sicher[stellt], dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und [...] eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen [entwickelt], die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist.“ Näher präzisiert wird dies zudem in Art. 77 Abs. 1 Buchst. a AEUV: „Die Union entwickelt eine Politik, mit der [-] sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“.

Daraus, dass dieses Integrationsziel rechtlich verankert ist, folgen zwar keine subjektiven Rechte Einzelner, die sich vor den Unionsgerichten durchsetzen ließen. Allerdings verpflichten diese Bestimmungen sowohl die Unionsorgane als auch die Mitgliedstaaten, auf die Verwirklichung dieses Integrationsziels – mit den der EU zur Verfügung stehenden Mitteln – hinzuwirken, und dieses insbesondere nicht zu vereiteln (Terhechte, 2025,

Rn. 23, 25, 27–28). Insbesondere bindet Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV die Mitgliedstaaten, „alle Maßnahmen [zu unterlassen], die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“ So lässt sich auch erklären, warum der EuGH unter Verweis auf Art. 67 Abs. 2 AEUV es Deutschland untersagte, Busunternehmen zu verpflichten, bei binnengrenzüberschreitendem Linienbusverkehr die Ausweispapiere der Passagiere zu überprüfen (EuGH, Urt. v. 13.12.2018 – C-412/17 und C-474/17 [Touring Tours] = ECLI:EU:C:2018:1005). Vor allem aber sind solche Zielbestimmungen – gleich den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes (vgl. Rux, 2024, Rn. 32) – bei rechtlichen Abwägungsprozessen zu berücksichtigen.

1.2. Aus Unionsbürgerschaft folgendes Recht?

Insbesondere Salomon und Rijpma (2023) machten sich zuletzt für eine Deutung stark, dass die Abwesenheit von Binnengrenzkontrollen vorrangig ein aus der Unionsbürgerschaft folgendes (Grund-)Recht sei. In der Tat lässt sich für eine solche Lesart die Integrationsgeschichte heranziehen, die durch den Wegfall von Binnengrenzkontrollen die europäische Einigung sichtbar machen wollte (Salomon & Rijpma, 2023, S. 288–294; siehe ergänzend den Einleitungsbeitrag sowie die Beiträge von Marcowitz sowie Staud in diesem Band). Gleichermassen sieht die bereits erwähnte Zielbestimmung des Art. 3 Abs. 2 EUV die „Bürgerinnen und Bürger“ der Union als Profiteure der Zielverwirklichung an; gegenläufig ist jedoch insbesondere Art. 77 Abs. 1 Buchst. a AEUV, der dieses Ziel „unabhängig von [der] Staatsangehörigkeit“ näher ausformt. Beachtenswert ist aber, dass Art. 45 der EU-Grundrechtecharta zwischen der Freizügigkeit der Unionsbürger:innen (Abs. 1) und einer bloß „nach Maßgabe der Verträge“ bestehenden Möglichkeit, Drittstaatsangehörige Freizügigkeit zu gewähren (Abs. 2), unterscheidet (vgl. Salomon & Rijpma, 2023, S. 296–302).

Bezogen auf die Zulässigkeit von Binnengrenzkontrollen droht jedoch ein Zirkelschluss: Um nämlich eine Differenzierung zwischen Unionsbürger:innen und Drittstaatsangehörigen im Einzelfall vornehmen zu können, ist an der Grenze gerade eine ‚Sortiermaschine‘ (Mau, 2021) erforderlich, wie sie verlässlich nur durch eine Kontrolle gewährleistet werden kann. Daher hatte der EuGH auch darauf hingewiesen, dass eine spezifisch für Unionsbürger:innen gewährleistete Freizügigkeit voraussetzt, „daß der Betroffene belegen kann, daß er die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“ – und auf ebendieser Grundlage einen Versuch des niederländi-

schen Europaparlamentarierers Wijsenbeek verworfen, den Wegfall von Binnengrenzkontrollen justiziell durchzusetzen (EuGH, Urt. v. 21.09.1999 – C-378/97 = ECLI:EU:C:1999:439, Rn. 42).

1.3. Grenzschließungen und Grenzkontrollen als Grundrechtseingriff

Gleichwohl ist in aller Klarheit festzustellen, dass „[d]as Überschreiten, Übertreten oder Überfahren von Grenzen – auch staatlicher Außengrenzen – die Ausübung eines Freiheitsrechts“ ist (Brodowski, 2023, S.194) und dieses für Unionsbürger:innen in Art. 45 Abs.1 EU-Grundrechtecharta gewährleistet wird (statt vieler Klatt, 2015, Rn. 4–5). Für diese sind daher, innerhalb des durch Art. 51 der Charta vorgegebenen Anwendungsbereichs, jegliche Eingriffe in dieses Grundrecht anhand der Schablone des Art. 52 der Charta zu messen.

Drittstaatsangehörige können sich indes auf dieses Grundrecht grundsätzlich nicht berufen – auch dann nicht, wenn ihnen „nach Maßgabe der Verträge Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gewährt“ wurde (Art. 45 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta; Klatt, 2015, Rn. 2, 4). Auch kennt der EU-Grundrechtekatalog keine umfassende Gewährleistung einer allgemeinen Handlungsfreiheit, die subsidiär zur Anwendung kommen könnte.

Eine ähnliche Differenzierung ist auch in Deutschland zu verzeichnen, da das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art.11 GG), das nach teilweise bestrittener Auffassung auch die Ein- und Ausreisefreiheit umfasst, nur für deutsche Staatsangehörige gewährleistet wird. Für jedermann aber stellen die durch bzw. in Deutschland vorgenommenen Grenzschließungen oder Grenzkontrollen jedenfalls einen Eingriff in die durch Art.2 Abs.1 GG gewährleistete allgemeine Handlungsfreiheit dar (VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVGH:2025:0317.10BV24.700.00, Rn. 31; Brodowski, 2023, S.194 mit weiteren Nachweisen). Daher müssen solche Maßnahmen von Verfassungs wegen jedenfalls auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen.

1.4. Kompetenzgrundlage (Art. 77 Abs. 2 Buchst. e AEUV)

Um das Integrationsziel eines Europas ohne Binnengrenzkontrollen (oben 1.1.) zu verwirklichen und zugleich (fort-)bestehende Grundrechtseingriffe

(soeben 1.3.) primärrechtskonform auszugestalten, verleiht Art. 77 Abs. 2 Buchst. e AEUV der EU die Kompetenz, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zu ergreifen – insbesondere also Richtlinien und Verordnungen zu erlassen –, welche „die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen“ betreffen. Bemerkenswerterweise nimmt diese Vorschrift alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit in den Blick; dies ist als Anerkenntnis dessen zu werten, dass eine Differenzierung nach dem Vorliegen einer Unionsbürgerschaft Kontrollmaßnahmen voraussetzte (oben 1.2.).

2. Regelungen des Schengener Grenzkodex zu Binnengrenzkontrollen und -schließungen

Gestützt auf diese Kompetenzgrundlage enthält der aktuelle Schengener Grenzkodex (SGK)² in seinem Titel III (Art. 22–35) Regelungen zu Binnengrenzen (zu Außengrenzen siehe Art. 77 Abs. 2 Buchst. b AEUV sowie Titel II, Art. 5–21a SGK). Diese Bestimmungen sind im Vergleich zu ihrem Ausgangspunkt, dem Schengener Übereinkommen (SÜ) und dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), deutlich stärker ausdifferenziert (zur Entwicklung und zum damaligen Stand des SGK instruktiv Peers, 2023, 100–124).

2.1. Ausbleiben der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen als Regelfall

Zu Beginn des mit „Ausbleiben der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen“ überschriebenen Kapitels I Titel III SGK steht mit Art. 22 die zentrale Aussage, dass „[d]ie Binnengrenzen [-] unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden“ dürfen. Diese Vorschrift hat vor dem oben unter 1.3. skizzierten grundrechtlichen Hintergrund einen Doppelcharakter: Für Unionsbürger:innen handelt es sich um eine konkretisierende Normwie-

2 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. 23.03.2016, 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).

derholung des in Art. 45 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta für diese Personen-
gruppe verankerten Grundrechts auf Freizügigkeit. Für Drittstaatsangehö-
rige ist es hingegen eine eigenständige, allein sekundärrechtliche Gewähr-
leistung eines Rechts.

Der SGK stellt zugleich jedoch klar, dass unbeschadet des Ausbleibens
von Binnengrenzkontrollen „die Ausübung polizeilicher oder anderer ho-
heitlicher Befugnisse durch die zuständigen Behörden in ihrem Hoheits-
gebiet, einschließlich ihren Binnengrenzgebieten, nach Maßgabe des na-
tionalen Rechts“ möglich bleibt, „sofern die Ausübung solcher Befugnis-
se nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat“ (Art. 23
Buchst. a SGK; hierzu Huber, 2024, S.1883). Eine solche gleiche Wirk-
ung nahm der EuGH bei einer Verpflichtung von Unternehmen des
binnengrenzüberschreitenden Linienbusverkehrs an, welche vorgesehen
hatte, die Ausweispapiere der Passagiere vor der Reise zu überprüfen
(EuGH, Urt. v. 13.12.2018 – C-412/17 und C-474/17 [Touring Tours] =
ECLI:EU:C:2018:1005). Die der Bundespolizei „im Grenzgebiet bis zu einer
Tiefe von dreißig Kilometern“ eingeräumte Befugnis zur Vornahme von
Identitätskontrollen (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 Bundespolizeigesetz) ist hingegen
laut dem EuGH nur deswegen keine Maßgabe gleicher Wirkung, weil
diese durch einen Erlass des Bundesministeriums des Innern hinreichend
eingehengt wird. So ordnet dieser Erlass an, dass die Kontrollen „in In-
tensität und Häufigkeit keinen Grenzübertrittskontrollen gleichkommen“ dür-
fen und nur „unregelmäßig zu unterschiedlichen Zeiten, an unterschied-
lichen Orten und stichprobenartig unter Berücksichtigung des Reiseauf-
kommens“ stattfinden dürfen (EuGH, Beschl. v. 04.06.2020 – C-554/19 =
ECLI:EU:C:2020:439, insb. Rn. 55).³

Flankiert wird der grundsätzliche Verzicht auf Binnengrenzkontrollen
durch die an die Mitgliedstaaten gerichtete Pflicht, „Hindernisse für den
flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen“ zu be-
seitigen (Art. 24 UAbs. 1 SGK). Bemerkenswerterweise ist dies – im Wi-
derspruch zur Finalität der europäischen Integration (oben 1.1.) – jedoch
nicht auf eine vollständige und endgültige Beseitigung der Grenzkontroll-

3 Wird im Rahmen solch zulässiger polizeilicher Maßnahmen ein Drittstaatsangehöriger
ohne Aufenthaltsrecht in einem ‚Grenzgebiet‘ – das SGK definiert diese, anders als
die von den Mitgliedstaaten mitzuteilenden ‚Grenzregionen‘ (Art. 39 Abs. 1 Buchst. h,
Art. 42b SGK), nicht näher – im Rahmen einer bilateralen polizeilichen Zusammenar-
beit (z. B. einer gemeinsamen Polizeistreife) aufgegriffen, so ermöglicht der durch VO
(EU) 2024/1717 eingefügte Art. 23a SGK ein vereinfachtes Verfahren der Rücküberstel-
lung.

anlagen ausgerichtet, sondern wird unter den Vorbehalt gestellt, dass „die Mitgliedstaaten darauf vorbereitet sein [müssen], Abfertigungsanlagen für den Fall einzurichten, dass an den Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen eingeführt werden“ (Art. 24 UAbs. 2 SGK).

2.2. Grenzkontrollen, Grenzschließungen und Maßnahmen gleicher Wirkung als Ausnahme

Als Ausnahme lässt Titel III Kapitel II SGK unter Beachtung der dort statuierten Voraussetzungen und Verfahren (hierzu unten 2.3. und 2.4.) die „[v]orübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen“ zu. Dies führt trotz der missverständlichen Formulierung in Art. 32 SGK, dass „die einschlägigen Bestimmungen des Titels II“ zu Außengrenzen „entsprechend Anwendung“ finden, zwar nicht dazu, dass Binnengrenzen rechtlich wieder zu EU-Außengrenzen würden (EuGH, Urt. v. 19.03.2019 – C-444/17 [Arib] = ECLI:EU:C:2019:220, Rn. 61). Diese Bestimmungen eröffnen jedoch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auf das sonst den Außengrenzen vorbehaltene Instrumentarium von Grenzkontrollen⁴ bis hin zu Grenzschließungen zurückzugreifen, soweit „dies für die Verfolgung des Zwecks der wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen angemessen ist“ (Brodowski, 2023, S. 197 mit weiteren Nachweisen).

Zu den Möglichkeiten des *rebordering* – also der Wiederherstellung bzw. (Wieder-)Intensivierung der Grenzziehung zwischen den Mitgliedstaaten – zählt zunächst die Grenzübertrittskontrolle an Binnengrenzen nach Art. 32 SGK in Verbindung mit Art. 7 und 8 SGK. Damit sind Kontrollen gemeint, „die an den Grenzübergangsstellen erfolgen, um festzustellen, ob die betreffenden Personen mit ihrem Fortbewegungsmittel und den von ihnen mitgeführten Sachen [...] einreisen oder [...] ausreisen dürfen“.⁵ Das kann die „Überprüfung der Identität und der Staatsangehörigkeit der Person sowie

4 Nach Art. 2 Nr. 10 SGK sind Grenzkontrollen alle „an einer Grenze nach Maßgabe und für die Zwecke [des SGK] unabhängig von jedem anderen Anlass ausschließlich aufgrund des beabsichtigten oder bereits erfolgten Grenzübertritts durchgeführten Maßnahmen, die aus Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung bestehen“.

5 Flankiert werden können Grenzübertrittskontrollen durch eine ‚Grenzüberwachung‘, also „die Überwachung der Grenzen zwischen Grenzübergangsstellen“, etwa durch Patrouillen (Art. 2 Nr. 12 SGK). Solange keine Verpflichtung zur Nutzung bestimmter Grenzübergangsstellen besteht, können im Rahmen einer solchen Grenzüberwachung indes nur dieselben Überprüfungen und Folgemaßnahmen ergriffen werden wie bei einer Grenzübertrittskontrolle.

der Echtheit des Reisedokuments und seiner Gültigkeit für den Grenzübertritt“ (Art. 8 Abs. 2 Buchst. a SGK) betreffen, aber auch die „Überprüfung, ob eine Person [...] als Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten angesehen wird, unter anderem durch Abfrage des SIS und anderer einschlägiger Unionsdatenbanken“ (Art. 8 Abs. 2 Buchst. b SGK; weitergehend auch M. Wörner in diesem Band). An diese Überprüfungen können sich Folgemaßnahmen anschließen, insbesondere

- die Festnahme (z. B., wenn die betreffende Person mittels eines Europäischen Haftbefehls gesucht wird),
- die Untersagung der Ausreise (z. B., wenn die betreffende Person im Ausland eine schwere staatsgefährdende Straftat vorbereiten will, etwa durch Ausbildung in einem Terrorcamp, § 10 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 10 Passgesetz), oder
- die Verweigerung der Einreise („Zurückweisung“) nach Art. 14 SGK, soweit ein:e Drittstaatsangehörige:r „nicht alle Einreisevoraussetzungen [...] erfüllt“, oder auch für Unionsbürger:innen „bei gesundheitlichen Notlagen großen Ausmaßes“ nach Art. 21a SGK (zur Rechtmäßigkeit unter dem während der Covid-19-Pandemie geltenden SGK siehe EuGH, Urt. v. 05.12.2023 – C-128/22 [Nordic Info BV] = ECLI:EU:C:2023:951; BVerwG, Urt. v. 13.06.2024 – 1 C 2.23 = ECLI:DE:BverwG:2024:130624U1C2.23.0 sowie Bornemann, 2023; Kießling, 2023). Erfolgt die Grenzkontrolle aber nicht auf der Grenzlinie, sondern erst im Inland – und sei dies auch nur wenige Meter davon entfernt –, so ist die Person bereits eingereist; die Nichteinreise kann, anders als an der Außengrenze, nicht fingiert werden (EuGH, Urt. v. 21.09.2023 – C-143/22 [ADDE] = ECLI:EU:C:2023:689, Rn. 32–33; Huber et al., 2025, Rn. 7, 25–26 mit weiteren Nachweisen; gegenläufig – Fiktion der Nichteinreise – Fritsch & Haefeli, 2024, S. 471–472 mit weiteren Nachweisen). Das hat zur Konsequenz, dass das Stellen eines Asylgesuchs möglich bleibt, was den Aufenthalt für die Dauer des Asylverfahrens legalisiert (vgl. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 RL 2013/32/EU, ABl. EU 2013 Nr. L 180, S. 60), und dass eine Rückführung sich illegal aufhaltender Drittstaatsangehöriger in andere Mitgliedstaaten nur nach Maßgabe der Rückführungsrichtlinie erfolgen darf (2008/115/EG, ABl. EU 2008 Nr. L 348, S. 98; hierzu Huber et al., 2025, Rn. 6–8a; Wegge, 2024).

Weil Art. 23 Buchst. a SGK polizeiliche Maßnahmen gleicher Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen nur bei „Ausbleiben der Kontrollen an den

Binnengrenzen“ verbietet, kann deren vorübergehende Wiedereinführung auch Maßnahmen gleicher Wirkung nach sich ziehen. Daher werden dann z. B. systematische Kontrollen im Hinterland oder die Verpflichtung von Busunternehmen, die Ausweispapiere der Passagiere vor Abreise zu prüfen, wieder möglich.

Über den Wortlaut („Grenzkontrollen“) hinausgehend nutzen die Mitgliedstaaten die für Außengrenzen bestehende Möglichkeit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SGK, das Überschreiten der Binnengrenzen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SGK auf festgelegte Grenzübergangsstellen zu begrenzen, mithin den Grenzübertritt an anderen Stellen oder außerhalb „der festgesetzten Verkehrsstunden“ zu verbieten.⁶ Das hat weder der EuGH (vgl. EuGH, Urt. v. 21.09.2023 – C-143/22 [ADDE] = ECLI:EU:C:2023:689 mit Verweis auf „zugelassene[-] Grenzübergangsstelle[n]“) noch das Bundesverwaltungsgericht beanstandet (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.06.2024 – 1 C 2.23 = ECLI:DE:BverwG:2024:130624UIC2.23.0, Rn. 27–28). Eine solche (teilweise) Grenzschießung geht in ihrer Eingriffsintensität noch über Grenzkontrollen hinaus, sodass an die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme besonders strenge Anforderungen zu stellen sind. Allerdings ist klarzustellen, dass aus dem SGK keine Verpflichtung folgt, bestehende Straßen- oder Eisenbahnverbindungen zwischen EU-Mitgliedstaaten verkehrsfähig zu halten oder sogar auszubauen – so sinnvoll und wünschenswert dies auch für die Verflechtung von Grenzregionen ist.

2.3. Materielle Voraussetzungen für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen

Nach Art. 25 Abs. 1 UAbs. 1 SGK und auch nach Art. 29 SGK setzt eine vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen stets eine „ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ voraus. Diese Tatbestandsmerkmale werden – nicht abschließend – durch Regelbeispiele in Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 konkretisiert, bei denen eine solche Bedrohung „insbesondere als gegeben erachtet werden [kann]“. Dies sind erstens „terroristische[-] Vorfälle[-] oder Bedrohungen, einschließlich Bedrohungen, die von schwerer organisierter Kriminalität ausgehen“ (Buchst. a); man denke etwa an eine Ringfahndung nach

⁶ Vgl. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/e9e9e193-3cb1-43da-99e0-ec29a91ec4d0_en?filename=List%20of%20internal%20bcp_en_3.pdf (18.05.2024).

Terrorist:innen nach einem Terroranschlag. Daneben verweist der SGK auf „gesundheitliche[-] Notlagen großen Ausmaßes“ (Buchst. b) sowie auf „internationale[-] Veranstaltungen großen Umfangs oder mit hoher Öffentlichkeitswirkung“ (Buchst. d). Obwohl diese Bedrohungen keinen spezifischen Grenzbezug aufweisen, verlangt der 2024 an dieser Stelle reformierte SGK insoweit nicht, dass entsprechende Begrenzungen der Freizügigkeit auch *innerhalb* des jeweiligen Mitgliedstaats möglich wären (zum Vergleich dieser Maßnahmen innerhalb Deutschlands siehe Brodowski, 2023). Damit leistet der SGK trotz der negativen Erfahrungen mit Grenzschließungen während der Covid-19-Pandemie (Dittel & Weber, 2024; Weber & Dittel, 2025; Wille, 2020) einem *rebordering* an den Binnengrenzen Vorschub.

Dass Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK „eine[-] außergewöhnliche[-] Situation“ als weitere ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit bezeichnet, „in der plötzlich eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet“, ist eher nachvollziehbar, da für den betreffenden Mitgliedstaat hiermit erhebliche Verpflichtungen zur Gewährleistung von humanitärem Schutz einhergehen und sich diese besser im Wege einer europaweiten Solidarität (vgl. Farahat & Steurer, 2025) tragen lassen. Nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung ist das jedoch nur eine notwendige, nicht eine hinreichende Bedingung. Hinzutreten muss nämlich, dass diese Migrationsbewegungen „die Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten zuständigen Behörden insgesamt erheblich unter Druck“ setzen, sodass sich ein Mitgliedstaat nicht auf diese Vorschrift berufen kann, wenn er seine Behörden unzureichend ausstattet und diese daher nicht „gut vorbereitet[-]“ sind.

Schließlich erweitert Art. 29 SGK den Katalog der Anlassgründe um „anhaltende[-] schwerwiegende[-] Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen“, einschließlich einer unzureichenden Zusammenarbeit eines Mitgliedstaates mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache („Frontex“).

Wie ein jeder Eingriff in Grundrechte unterliegt die Vornahme von Grenzkontrollen der Maßgabe der Verhältnismäßigkeit. Dies greift Art. 25 Abs. 2 UAbs. 1 SGK auf und präzisiert, dass die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen „nur als letztes Mittel“ in Betracht kommt. Art. 26 Abs. 1 SGK führt näher diejenigen Aspekte auf, die von den Mitgliedstaaten als Minimalprogramm bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des ‚Ob‘ in die Abwägung einzustellen sind. Hierzu zählt insbesondere, ob „alternative Maßnahmen wie verhältnismäßige Kontrollen im Rahmen von Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets“

(Buchst. a Ziff. i) in Betracht kommen, aber auch „die voraussichtlichen Auswirkungen dieser Maßnahme auf: i) den Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und ii) das Funktionieren der Grenzregionen unter Berücksichtigung der engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen ihnen“ (Buchst. b).

Daneben erinnert Art. 25 Abs. 2 UAbs. 1 SGK daran, dass auch die Ausgestaltung von Binnengrenzkontrollen der Verhältnismäßigkeit genügen muss, dass also diese „in Umfang und Dauer nicht über das Maß hinausgehen [dürfen], das zur Bewältigung der festgestellten ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist.“ Gleichsinnig verpflichtet Art. 26 Abs. 3 SGK die Mitgliedstaaten, im Falle der Vornahme von Binnengrenzkontrollen „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen, „um die Auswirkungen der Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf Personen und den Güterverkehr unter besonderer Berücksichtigung der engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Grenzregionen sowie von Personen, die unbedingt notwendige Reisen unternehmen, einzudämmen“.

2.4. Verfahren und zeitliche Begrenzungen für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen

Der Gestaltungsspielraum (Bornemann, 2018) zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wird normalerweise auf Initiative eines oder mehrerer Mitgliedstaaten genutzt. Bei einem unvorhersehbaren Ereignis – etwa einem Terroranschlag – gestattet Art. 25a Abs. 1, Abs. 3 SGK den Mitgliedstaaten die sofortige Vornahme von Binnengrenzkontrollen für bis zu einem Monat, was maximal auf bis zu drei Monate verlängert werden kann. Ist die „ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ hingegen vorhersehbar – etwa bei einem großen Sportereignis –, ist die beabsichtigte Wiedereinführung der Grenzkontrollen vorab anzukündigen (Art. 25a Abs. 4 SGK) und darf zunächst auf bis zu sechs Monate befristet werden (Art. 25a Abs. 5 Satz 1 SGK). Sie ist, solange dieselbe ernsthafte Bedrohung anhält (Art. 25 Abs. 3 SGK), grundsätzlich bis zu einer Höchstdauer von zwei Jahren verlängerbar (Art. 25a Abs. 5 Satz 2–4 SGK). Ausnahmsweise, nämlich bei einer „schwerwiegende[n], außergewöhnliche[n] Situation in Bezug auf eine anhaltende ernsthafte Bedrohung“, eröffnet Art. 25a Abs. 6 SGK die Möglichkeit, die Binnengrenzkontrollen um ein weiteres Jahr auf maximal drei Jahre zu verlängern. Anschließend ist eine Fortführung der Binnengrenzkontrollen

unzulässig, es sei denn, es liegt eine „neue Bedrohung [vor], die sich von der ursprünglich festgestellten unterscheidet“ (EuGH, Urt. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 81). Abweichend hiervon kann im Fall einer gesundheitlichen Notlage großen Ausmaßes durch einen Durchführungsbeschluss des Rates die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen genehmigt und zeitlich um jeweils bis zu sechs Monate verlängert werden, solange diese Notlage andauert (Art. 28 SGK).

Flankiert wird all dies durch Mitteilungs- und Begründungspflichten (Art. 25a Abs. 2, Art. 27 SGK), welche auch eine Risikobewertung umfassen, jedenfalls sobald Binnengrenzkontrollen bereits sechs Monate andauern (Art. 26 Abs. 2, Art. 27 Abs. 2–3 SGK). Derartige Begründungspflichten sollen zu einer Rationalisierung der Entscheidungsfindung beitragen und insbesondere sicherstellen, dass den Entscheidungsträger:innen die Konsequenzen ihrer Entscheidung vor Augen geführt werden. Zudem liefern sie Material, das einer Rechtskontrolle zugrunde gelegt werden kann.

Allerdings wird die Kommission, obschon ‚Hüterin der Verträge‘, durch den SGK zunächst nur berechtigt und nicht verpflichtet, zu derartigen Mitteilungen Stellung zu beziehen (Art. 27a Abs. 2 SGK). Zur Abgabe einer Stellungnahme ist die Kommission nur bei einer „Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen über eine Dauer von insgesamt 12 Monaten“ (Art. 27a Abs. 3 SGK) sowie bei einer Verlängerung über zwei bzw. zweieinhalb Jahre hinaus (Art. 25a Abs. 6 UAbs. 2, UAbs. 3 Satz 3 SGK) verpflichtet, ebenfalls dann, „wenn sie [...] Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit der geplanten Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen“ hat (Art. 27a Abs. 2 SGK). Allerdings sind Stellungnahmen rechtlich nicht verbindlich (Art. 288 UAbs. 5 AEUV). Vielmehr lenken sie die Aufmerksamkeit weg von der rechtlich bindenden Durchsetzungsmöglichkeit des Unionsrechts, also dem Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258–260 AEUV). Für Stirnrunzeln sorgt jedoch die Formulierung, dass im Fall einer Verlängerung über zweieinhalb Jahre hinaus „die Notwendigkeit der Beibehaltung von Kontrollen an den Binnengrenzen infolge des in diesem Absatz genannten Verfahrens bestätigt“ werden muss (Art. 25a Abs. 6 UAbs. 3 Satz 1 SGK), was eine rechtliche Bindungswirkung (so Walter, 2023, S. 565) einer bloßen Stellungnahme insinuiert.

Weiteres Anzeichen einer weichen Prozeduralisierung anstelle klarer rechtlicher Vorgaben ist die in Art. 27a Abs. 1 SGK verankerte Möglichkeit eines Konsultationsprozesses auf Initiative der Kommission oder eines anderen Mitgliedstaates, um „die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit“

der Binnengrenzkontrollen „unter Berücksichtigung der Geeignetheit alternativer Maßnahmen und deren Auswirkungen [...] zu prüfen“.

Abweichend vom Vorgenannten obliegt es bei Mängeln bei den Kontrollen an den Außengrenzen zunächst dem Rat, den Mitgliedstaaten die Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Binnengrenzkontrollen auf Grundlage einer detaillierten Bewertung (Art. 30 SGK) zu empfehlen (Art. 29 Abs. 2 SGK). Gestützt auf diesen Anordnungsgrund dürfen Binnengrenzkontrollen höchstens bis zu einer Gesamtdauer von 24 Monaten erfolgen (Art. 29 Abs. 1 SGK).

3. (Nicht-)Umsetzung und (Nicht-)Einhaltung europäischer Vorgaben durch Deutschland

Der legislative und exekutive Umgang mit den soeben skizzierten europäischen Vorgaben durch Deutschland ist jedenfalls in dreierlei Hinsicht zu kritisieren.

3.1. Fehlende Verankerung von ‚Schengen‘ im Bundesrecht

Als EU-Verordnung gilt der SGK unmittelbar in den Mitgliedstaaten und bindet diese, ohne dass es einer Umsetzung in nationales Recht bedürfte. Das bedeutet auch, dass die im Bundesrecht nach wie vor statuierten Verpflichtungen, dass „[d]as Überschreiten der Auslandsgrenze“ (§ 3 Passgesetz) bzw. „[d]ie Einreise in das Bundesgebiet und die Ausreise aus dem Bundesgebiet nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen und innerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zulässig“ sind (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz), normalerweise unanwendbar sind, weil Art. 22 SGK den Anwendungsvorrang des Unionsrechts genießt (Brodowski, 2023, S. 195 mit weiteren Nachweisen).

Nur wenn und soweit Deutschland die Möglichkeiten zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Einklang mit dem Unionsrecht und insbesondere mit Art. 25 SGK nutzt, entfällt dieser Anwendungsvorrang. Auf diesem Weg erwacht auch die Eingriffsgrundlage zur Vornahme von Grenzübertrittskontrollen in §§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a, 23 Abs. 1 Nr. 2 Bundespolizeigesetz wieder zum Leben (anders VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVGH:2025:0317.10B-V24.700.00, Rn. 31: einschränkende unionsrechtskonforme Auslegung),

ebenso die Befugnis zur Bestimmung von Grenzübergangsstellen nach § 61 Abs. 1 Bundespolizeigesetz (Brodowski, 2023, S. 197–198 mit weiteren Nachweisen).

Diese Bundesgesetze – Passgesetz, Aufenthaltsgesetz und Bundespolizeigesetz – differenzieren 40 Jahre nach Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens und 30 Jahre nach Inkraftsetzung des SDÜ noch immer nicht zwischen EU-Außengrenzen und EU-Binnengrenzen. Zudem ist die Frage, „wer“ in „welcher Handlungsform“ über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen entscheidet“, rechtlich nicht klar geregelt. Faktisch entscheidet hierüber das Bundesministerium des Innern – häufig die Hauspitze – im Wege eines verwaltungsinternen Erlasses, ohne dass dieser innerstaatlich „förmlich bekanntgemacht oder sonst publiziert“ wird (Brodowski, 2023, S. 197–198).

All dies ist nicht nur im Hinblick auf die damit verbundene Symbolik einer fehlenden Wertschätzung von ‚Schengen‘ zu kritisieren. Es wird auch den einschneidenden Auswirkungen der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen auf Grenzregionen und auf die Grundrechtsausübung (oben 1.3.) nicht gerecht und widerspricht dem Parlamentsvorbehalt bzw. der ‚Wesentlichkeitstheorie‘, der zufolge es ausschließlich dem Parlamentsgesetzgeber obliegt, „in grundlegenden normativen Bereichen [...] alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“ (BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 = BVerfGE 49, S. 89, 126). Mag man die Grundrechtsbeeinträchtigung durch Grenzübertrettskontrollen im Einzelfall auch für nicht hinreichend schwerwiegend halten (siehe hierzu noch unten 4.), so ist es wegen der Summation dieser Eingriffe bei systematischen Kontrollen und den damit verbundenen, schwerwiegenden Auswirkungen insbesondere auf Grenzregionen nicht haltbar, die Entscheidung über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen als reines Verwaltungsinternum anzusehen. Vorzugswürdig, ja rechtlich geboten wäre eine Regelung wie in Österreich, welche zwischen Binnen- und Außengrenzen differenziert und dem „Bundesminister für Inneres“ eine Eilbefugnis zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen einräumt, über die aber „binnen drei Tagen [...] das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates herzustellen“ ist (§ 10 Abs. 3 Satz 2, auch in Verbindung mit § 11 Abs. 2 Grenzkontrollgesetz; hierzu Brodowski, 2023, S. 197 Fn. 32).

3.2. Mit ‚Schengen‘ unvereinbare Verlängerung von Grenzkontrollen von 2017 bis 2023

Im Zuge der sogenannten ‚Flüchtlingskrise‘ ab 2015 hatte der Rat mehrfach und zuletzt am 11. Mai 2017 (ABl. EU 2017 Nr. L 122, S. 73 mit weiteren Nachweisen) die Möglichkeit genutzt, auf Grundlage des Art. 29 SGK Durchführungsbeschlüsse zu erlassen und hierin einigen Mitgliedstaaten – darunter Deutschland für die deutsch-österreichische Landgrenze und Österreich für die österreichisch-ungarische sowie die österreichisch-slovenische Landgrenze – empfohlen, Grenzkontrollen einzuführen bzw. zu verlängern (dazu auch Oltmer in diesem Band). Damit war jedenfalls am 11. November 2017 die Möglichkeit entfallen, auf dieser Grundlage Binnengrenzkontrollen an den genannten Landgrenzen zu verlängern. Österreich und Deutschland beriefen sich jedoch für nachfolgende Verlängerungen weiterhin auf dieselbe Migrationsbewegung und daraus resultierende Gefährdungen der inneren Sicherheit und stützten mehrere dieser Verlängerungen dieser Binnengrenzkontrollen auf Art. 25 SGK in der damaligen Fassung (SGK a.F.), welche lediglich maximal sechsmonatige Binnengrenzkontrollen ermöglichte.

In einem wegweisenden Urteil hielt der EuGH die österreichische Praxis für unvereinbar mit dem SGK. Auf Art. 25 SGK a.F. könne sich der Mitgliedstaat nach Ablauf der auf Art. 29 SGK gestützten Kontrollen nur bei Vorliegen einer „neuen ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ berufen (EuGH, Ur. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 71), und auf Art. 25 SGK a.F. gestützte Kontrollen seien nach Ablauf der in dieser Vorschrift genannten Höchstfrist ebenfalls nur unter dieser Voraussetzung möglich. Es reiche hingegen nicht aus, wenn dieselbe Bedrohung über die Höchstfrist hinaus anhält, „selbst wenn sie anhand neuer Umstände beurteilt wird oder die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit [...] neu bewertet werden“ (EuGH, Ur. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 66). Auch die sogenannte ‚Notstandsklausel‘ des Art. 72 AEUV erlaube den Mitgliedstaaten nicht, „durch bloße Berufung auf ihre Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit von den Bestimmungen des Unionsrechts“ und insbesondere von dem Regelungsgefüge des SGK zur begrenzten, vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen „abzuweichen“ (EuGH, Ur. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 83–90).

Dieselben Erwägungen lassen sich auch auf die wiederholten Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze ab dem 11. November 2017 übertragen. Bis zu diesem Tag wurden diese nach der zusammenfassenden Liste der EU-Kommission⁷ allein auf dieselben Migrationsbewegungen gestützt. Auch die daran anschließenden Verlängerungen bezogen sich letztlich auf dieselbe Grundsituation (Salomon & Tometten, 2022, S. 399–400), wenngleich Einzelaspekte kreativ hervorgehoben wurden (ab 12. November 2022: „Secondary movements, smuggling, strain on national refugee reception facilities, need to increase security of critical infrastructures“; ab 12. Mai 2023: „Increase in irregular migration from Türkiye through the Western Balkans, strain on the asylum reception system, human smuggling“). Erst bei der Verlängerung ab dem 12. November 2023 trat mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ein tatsächlich neuer Aspekt hinzu („Increase in irregular migration, Russia’s war of aggression against Ukraine, the security situation exacerbated by terrorist groups in the Middle East, strain on the asylum reception system, increase in human smuggling“).

Diese⁸ Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze waren zwischen dem 17. November 2017 und jedenfalls dem 11. November 2023 bereits deswegen rechtswidrig, weil sie – trotz Ablaufs der im SGK vorgesehenen zeitlichen Befristung – auf dieselbe zugrundeliegende Bedrohungslage gestützt wurden (siehe bereits Brodowski, 2023, S. 195–196). Bestätigt wurde dies, bezogen auf den im betreffenden Verfahren streitentscheidenden Zeitraum vom 12. Mai bis 11. November 2022, vom bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Er legte dar, dass für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Wiedereinführung bzw. Verlängerung allein die im Notifikationsschreiben Deutschlands angegebenen Gründe maßgeblich seien. Diese Gründe aber bezogen sich lediglich auf eine „im Wesentlichen unveränderte[-] Sachlage“ zur vorangegangenen Anordnung, sodass eine nach damaligem SGK unzulässige Überschreitung der Höchstdauer vorlag; auch auf Art. 72 AEUV könne sich Deutschland nicht berufen (VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVGH:2025:0317.10B-V24.700.00, insbesondere Rn. 42, 47).

7 https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full%20list%20of%20MS%20notifications_en.pdf (18.05.2024).

8 Hiervon nicht erfasst sind die auf andere Gründe gestützten und nur temporär vorgenommenen Kontrollen an dieser Binnengrenze, z. B. zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie oder zur Absicherung eines G7-Gipfeltreffens.

3.3. Zweifelhafte Ausweitung von Grenzkontrollen (jedenfalls) seit 2024

Vor diesem Hintergrund begegnet auch die Ausweitung der Grenzkontrollen auf weitere Binnengrenzen zwischen Deutschland und seinen Nachbarstaaten ab dem 16. Oktober 2023 Bedenken, soweit sie auf dieselbe Migrationsbewegungen aus dem arabischen und afrikanischen Raum gestützt wird. Es handelt sich dabei nämlich weiterhin um dieselbe ‚Sachlage‘; dass auch an der Grenze zu einem *anderen* Mitgliedstaat Kontrollen vorgenommen werden sollen, ändert nicht das ‚Ob‘, sondern nur das ‚Wie‘ der „Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen“ (Art. 25 Abs. 1 SGK; man beachte den Plural ‚Grenzen‘). Jedenfalls aber deren Verlängerung über den 16. April 2024 hinaus⁹ und ebenfalls die erneute Verlängerung der Binnengrenzkontrollen zu Österreich ab dem 12. Mai 2024 erfolgte mit im Wesentlichen unveränderter Begründung zur vorangegangenen Verlängerung¹⁰ und stand im Widerspruch zur in Art. 25 SGK a.F. vorgegebenen zeitlichen Limitierung.

Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/399 am 10. Juli 2024 wurde zwar der SGK insbesondere im Hinblick auf die Verlängerungsmöglichkeiten geändert (zur aktuellen Rechtslage siehe oben 2.). Es wäre aber mit Sinn und Zweck der zeitlichen Limitierung von Binnengrenzkontrollen unvereinbar, wenn sich die zulässige Befristung auch der bereits zuvor – zum Teil rechtswidrig seit mehreren Jahren – vollzogenen Binnengrenzkontrollen ab diesem Datum neu berechnen würde. Dann aber sind die weiteren, im Wesentlichen auf dieselben Sachgründe gestützten Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen an den deutschen Grenzen zu Frankreich, Luxemburg, Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Österreich, der Schweiz, der Tschechischen Republik und Polen – aktuell vom 16. März 2025 bis zum 15. September 2025 –¹¹ jedenfalls in Kontinuität zu denjenigen Anordnungen zu sehen, die sich auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine stützten

9 Z. B. ab dem 16. Juni 2024: „Security risks related to irregular migration, including smuggling at the EU’s external borders, continue to lead to increased levels of irregular entries, exacerbating already tense accommodation situation for refugees, especially in the context of the admission of Ukrainian nationals“.

10 „Increase in irregular migration and migrant smuggling linked to the developing situation and living conditions in migrants’ countries of origin, as well as Russia’s ongoing war of aggression against Ukraine and the security situation exacerbated by terrorist groups, particularly in the Middle East, strain on the asylum reception system“.

11 „Serious threats to public security and order posed by continued high levels of irregular migration and migrant smuggling, and the strain on the asylum reception system.“

(ab 12. November 2023), sodass die reguläre zweijährige Höchstfrist für Binnengrenzkontrollen aus Art. 25a Abs. 5 SGK im November 2025 endet und weitere Verlängerungen allenfalls auf eine „schwerwiegende, außergewöhnliche Situation“ (Art. 25a Abs. 6 SGK) gestützt werden können.

Vor allem aber ist die Begründungstiefe dieser Anordnungen im Lichte der Anforderungen des Art. 26 Abs. 1 SGK zweifelhaft, da in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit im Notifikationsschreiben vom 9. September 2024¹² lediglich ein Absatz zu finden ist:

„Durch die aus bloßem Anlass des Grenzübertritts zulässigen Kontrollen können u. a. Schleusungshandlungen gezielter und frühzeitiger erkannt und unterbunden sowie Gefahren für die Gesundheit und das Leben der geschleusten Personen abgewehrt werden. Bei meiner Entscheidung habe ich die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Angemessenheit im Vergleich zu Alternativmaßnahmen sowie das Urteil des EuGHs vom 26. April 2022 in Bezug auf die Begründung einbezogen. Etwaige Alternativmaßnahmen ermöglichen weder Kontrollen aus bloßem Anlass des Grenzübertritts noch fokussieren technische Einsatzmittel auf das Erkennen und Verhindern irregulärer Migration und sind insoweit nicht gleichermaßen geeignet. Zudem werden unmittelbare einreiseverhindernde Maßnahmen im Rahmen des geltenden Rechts ermöglicht.“

Hierin wird die fehlende Eignung alternativer Maßnahmen (vgl. Art. 26 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i SGK) zunächst lediglich postuliert, da diese *per definitionem* gerade keine „Kontrollen aus bloßem Anlass des Grenzübertritts“ erlauben. Ausführungen zu anderen Formen der polizeilichen Zusammenarbeit (vgl. Art. 26 Abs. 1 Buchst. a Ziff. iii) fehlen völlig. Beide Mängel wurden jedoch im bislang letzten Notifizierungsschreiben vom 12. Februar 2025¹³ dahingehend adressiert, dass in zwei weiteren Absätzen auf Möglichkeiten der Schleierfahndung und der grenzpolizeilichen Zusammenarbeit eingegangen wird.

Besonders ins Auge sticht allerdings, dass „die voraussichtlichen Auswirkungen dieser Maßnahme auf: i) den Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und ii) das Funktionieren

The impact of the global security situation (including Russia's war of aggression against Ukraine and the situation in the Middle East) on security and migration“.

12 <https://fragdenstaat.de/anfrage/anordnung-grenzkontrollen/944017/anhang/mitteilungs-eu-bmi-grenzkontrollen.pdf> (18.05.2024).

13 <https://fragdenstaat.de/anfrage/binnengrenzkontrollen/987702/anhang/scan-6-apr-2026.pdf> (18.05.2024).

der Grenzregionen unter Berücksichtigung der engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen ihnen“ im Widerspruch zu Art. 26 Abs. 1 Buchst. b SGK in beiden Schreiben nicht näher berücksichtigt werden. Es findet lediglich das Bestreben der Bundespolizei Erwähnung, „die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Straßen- und Warenverkehr, die Wirtschaft und das Leben sowie Arbeiten in [den Grenzregionen] so gering wie nur möglich zu halten“. Da zur Prüfung der Rechtmäßigkeit diese Notifikationsschreiben heranzuziehen sind (VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVGH:2025:0317.10BV24.700.00, Rn. 38), jedoch nach Unionsrecht die zwingenden Abwägungskriterien der voraussichtlichen Auswirkungen unberücksichtigt geblieben sind, liegt hierin ein klares Abwägungsdefizit. Bereits dieses führt zur Rechtswidrigkeit der Verlängerung der Binnengrenzkontrollen – und der auf dieser Grundlage vorgenommenen Grenzübertrittskontrollen.

Zusätzlich bestehen gravierende Zweifel, ob ausreichende Sachgründe für die Wiedereinführung und Verlängerung der Binnengrenzkontrollen gegeben sind (ablehnend Farahat & Steurer, 2025; Huber, 2024, S. 1885–1886; Hruschka, 2025). Diese Bedenken beruhen hauptsächlich erstens darauf, dass die Eignung von Grenzübertrittskontrollen zu Zurückweisungen begrenzt ist und sich diese auch nicht auf Art. 72 AEUV stützen lassen (Farahat & Steurer, 2025; Wegge, 2024), zweitens, dass die in Bezug genommenen Migrationsströme keineswegs an allen Landgrenzen gleichermaßen auf Deutschland treffen und drittens darauf, dass die Selektivität der Kontrollen ohnehin nur Zufallserfolge verspricht.

4. Zögerliche Durchsetzung von ‚Schengen‘

Eine Vielzahl von Faktoren trägt dazu bei, dass die rechtlichen Begrenzungen für grenzpolizeiliches *rebordering* (oben 2.) – wie im Falle Deutschlands (soeben 3.) – ohne Auswirkung auf die grenzpolizeiliche Praxis bleiben. So ist zunächst klarzustellen, dass trotz verwaltungsrechtlicher Rechtswidrigkeit entsprechende Vollzugshandlungen der Polizei aus strafrechtlicher Sicht rechtmäßig sein können (BGH, Urt. v. 31.03.1953 – 1 StR 670/52 = BGHSt 4, 161, 164), sodass Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte gemäß § 113 StGB strafbar ist. Auch ist die Rechtmäßigkeit von Folgemaßnahmen – etwa der Vollstreckung eines Haftbefehls gegen eine Person, die bei einer Grenzübertrittskontrolle aufgegriffen wurde – von

der Rechtswidrigkeit der Binnengrenzkontrollen unabhängig zu betrachten (*male captus, bene detentus*).

Zudem wurde es Einzelnen lange Zeit verwehrt, die Wiedereinführung oder Verlängerung von Binnengrenzkontrollen durch Deutschland verwaltungsgerichtlicher Kontrolle zuzuführen. Diese Anordnung *als solche* anzugreifen, wäre zwar als Gegenstand einer Anfechtungsklage konstruierbar, ist aber im Hinblick auf die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) fraglich. Bezogen auf individuelle Identitätskontrollen im Rahmen von Grenzübertrittskontrollen verneinten Verwaltungsgerichte zunächst die Zulässigkeit einer nachträglichen Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit, weil es an einem Fortsetzungsfeststellungsinteresse fehle (vgl. Brodowski, 2023, S. 198 mit weiteren Nachweisen). Auch das Bundesverwaltungsgericht verneinte dieses Interesse bezogen auf die Schließung einzelner Grenzübergänge, ließ aber die Klärung einer Einreiseverweigerung im Zuge der Covid-19-Pandemiebekämpfung zu (BVerwG, Urt. v. 13.06.2024 – 1 C 2.23 = ECLI:DE:BverwG:2024:130624UIC2.23.0, Rn. 12–17, 29–31). Im März 2025 bejahte jedoch der bayerische Verwaltungsgerichtshof die Zulässigkeit einer solchen Klage unter Verweis auf die Gefahr, wiederholt einer solchen Kontrolle unterzogen zu werden (VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVGH:2025:0317.10BV24.700.00, Rn. 17–29). Nur bei einer solch großzügigen Handhabung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses wird der unionsrechtlichen Rechtsweggarantie (Art. 47 EU-Grundrechtcharta) Rechnung getragen (vgl. Giegerich, 2024). Es verbleibt jedoch das Kostenrisiko, das die Inanspruchnahme des Verwaltungsrechtswegs unattraktiv werden lässt: Im Erfolgsfall erhält ein:e Kläger:in allenfalls seine/ihre notwendigen Auslagen erstattet; bestätigen hingegen die Verwaltungsgerichte die Rechtmäßigkeit der Identitätskontrolle, so sind die Gerichtskosten und die Auslagen der Gegenseite, also der Bundesrepublik Deutschland, zu ersetzen. Ob bei rechtswidrigen Binnengrenzkontrollen vor den ordentlichen Gerichten Ansprüche nach dem Staatshaftungsrecht – z. B. der wirtschaftliche Schaden von Speditionen – geltend gemacht werden können (so Salomon & Tometten, 2022, 400), erscheint angesichts der hierbei bestehenden Hürden (insbesondere hinreichend qualifizierter Verstoß gegen Unionsrecht, Vorrang des Primärrechtsschutzes und kausal eingetretener, konkret bezifferbarer Schaden) zumindest zweifelhaft.

Angesichts dieser Anreizsituation und der individuell jeweils nur begrenzten, in ihrer Summation aber erheblichen Auswirkungen von Binnengrenzkontrollen wäre eine objektive Rechtskontrolle vorzugswürdig. Die EU-Kommission hat es aber in den vergangenen zehn Jahren kon-

sequent gescheut, die Rechtmäßigkeit der Einführung und Verlängerung von Binnengrenzkontrollen im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258–260 AEUV) einer verbindlichen Klärung durch den EuGH zuzuführen; auch anderen Mitgliedstaaten stünde an sich dieser Weg zur Verfügung (Art. 259 AEUV). Die Kommission hat zwischenzeitlich sogar eingeräumt, dass sie zur Verlängerung der österreichischen Binnengrenzkontrollen geschwiegen hat, obwohl sie von deren Rechtswidrigkeit ausgegangen ist (EuGH, Urt. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 91). Dass die Kommission damit die Verletzung des Unionsrechts langjährig geduldet hat, wird ihrer Rolle als ‚Hüterin der Verträge‘ nicht gerecht (Cebulak & Morvillo, 2021).

5. Wege zur Stärkung der Resilienz von ‚Schengen‘

Die Errungenschaft eines Europas ohne Binnengrenzkontrollen befindet sich 40 Jahre nach Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens angesichts der um sich greifenden, längerfristig angelegten Wiedereinführung stationärer Grenzkontrollen (Gülzau, 2023; Pettersson Fürst, 2024) in ernster Gefahr (siehe hierzu das Grußwort von Gloden sowie die Beiträge von Beck & Wassenberg sowie Wille in diesem Band; ergänzend Walter, 2023, S. 567–568). Hinzu tritt, aus rechtlicher Sicht, eine Diskrepanz zwischen objektiver Rechtslage einerseits (oben 2.) und der Praxis der Mitgliedstaaten und der Kommission bei Defiziten der subjektiven Rechtsdurchsetzung andererseits (soeben 3. und 4.). Dies steht dem Selbstverständnis und Ziel der Union, einen ‚Raum des Rechts‘ darzustellen, nicht gut zu Gesicht. Anknüpfend an vorhergehende, erste Überlegungen (Brodowski, 2023, S. 202–203) seien daher drei Vorschläge unterbreitet, um die Resilienz von ‚Schengen‘ zu stärken:

Zunächst sollte im Bundesrecht ‚Schengen‘ nicht nur durch Verweisungen auf zwischenstaatliche Übereinkommen und implizit durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts Rechnung getragen werden (siehe bereits oben 3.1.). Das Bundespolizeigesetz, das Aufenthaltsgesetz und das Passgesetz sollten stattdessen klar zwischen Binnengrenzen und Außengrenzen differenzieren. Auch bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen sollte diese Differenzierung im Grundsatz beibehalten werden und Abweichungen nur im Rahmen des Verhältnismäßigen vorgesehen werden.

Sodann liegt es nahe, die *objektive Rechtskontrolle* zu stärken. Allerdings ist die Praxis der Kommission, von ihren Befugnissen zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens hier keinen Gebrauch zu machen, nicht allein eine politische Entscheidung, sondern in der Konstruktion von ‚Schengen‘ darin angelegt, dass der SGK an mehreren Stellen auf die Instrumente von Stellungnahmen und Konsultationsprozessen verweist. Damit legt der SGK der Kommission geradezu nahe, auf rechtlich nicht bindende Handlungsformen zurückzugreifen, anstatt zu einem Vertragsverletzungsverfahren zu greifen. Dem könnte durch eine Nachjustierung entgegengetreten werden, welche die Verantwortung der Kommission für die Einhaltung des Unionsrechts betont. Befürchtet man, die Kommission sei angesichts der Politisierung der Frage von Grenzen und Grenzkontrollen und weil „Kontrollen an den Binnengrenzen eine wirkmächtige Symbolik staatlicher Souveränität darstellen“ (Salomon & Tometten, 2022, S.399; dazu auch der Einleitungsbeitrag sowie Marcowitz in diesem Band) zu starken Zwängen ausgesetzt, wäre ein denkbarer Ausweg, betroffenen grenzregionalen Gebietskörperschaften ein eigenständiges Klagerecht gegen die Anordnung oder Verlängerung von Binnengrenzkontrollen einzuräumen und daher in besonderem Maße deren Resilienz zu stärken (dazu konzeptuell vertiefend u. a. Andersen & Prokkoła, 2022; Böhm et al., 2023; Dittel & Weber, 2025; Hippe et al., 2023). Ein weiterer Weg könnte darin liegen, *de lege ferenda* derartige Anordnungen einem präventiven Rechtsschutz zu unterwerfen: Dann müsste die Einführung oder Verlängerung von Binnengrenzkontrollen, von Gefahr im Verzug abgesehen, durch ein Gericht angeordnet oder bestätigt werden – gleichermaßen wie strafprozessuale Kontrollstellen „auf öffentlichen Straßen und Plätzen und an anderen öffentlich zugänglichen Orten“ grundsätzlich durch eine:n Richter:in zu treffen sind (§ 111 Abs. 1, Abs. 2 StPO).

Unabhängig davon sollte zusätzlich der *Individualrechtsschutz* gestärkt werden. Ein erster Ansatz hierin liegt in der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Bayern, das Fortsetzungsfeststellungsinteresse eines potenziell wiederholt von Grenzübertrittskontrollen Betroffenen zu bejahen (siehe oben 4.). Wünschenswert wäre allerdings, potenziell Betroffenen bereits eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Anordnung von Binnengrenzkontrollen als solche einzuräumen. Dies würde erleichtert, wenn solche Anordnungen in Deutschland nicht länger als bloßes Verwaltungsinternum betrachtet würden, sondern rechtsförmlich ergehen müssten. Auch insoweit wäre eine Anpassung des Bundesrechts geboten.

Derartige rechtliche Optimierungen sind allerdings nicht kurzfristig zu erwarten – weder auf europäischer Ebene, auf der der SGK erst 2024 modifiziert worden ist, noch auf nationaler Ebene angesichts der grenzkontrollfreundlichen Positionierung der neuen deutschen Bundesregierung im Jahr 2025. Umso mehr ist die Kommission aufgerufen, ihre Möglichkeiten zur Durchsetzung des SGK ernster zu nehmen als bisher.

Literaturverzeichnis

- Andersen, D. J. & Prokkola, E.-K. (Hrsg.). (2022). *Borderlands Resilience: Transitions, Adaptations and Resistance at Borders*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003131328>
- Böhm, H., Boháč, A., Novotný, L., Drápela, E. & Opiola, W. (2023). Resilience of Cross-border Cooperation in the Neisse-Nisa-Nysa Euroregion after the Pandemic: Bouncing In-between. *Journal of Borderlands Studies*, 39(6), 1–17. <https://doi.org/10.1080/08865655.2023.2276471>
- Bornemann, J. (2018). Mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume im Schengener Grenzkodex – Folgen für einen Raum ohne Kontrollen an Binnengrenzen. *Integration*, 41(3), 194–209. <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2018-3-194>
- Bornemann, J. (2023). Of Coordinated Approaches and Fair-weather Arrangements: the EU Crisis Response to Covid-19 Mobility Restrictions. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 87–108). Springer VS.
- Brodowski, D. (2023). Grenzschließungen und Grenzkontrollen als Achillesferse der Großregion. In D. Kazmaier & F. Weber (Hrsg.), *Universität in der Pandemie: L'Université en temps de pandémie* (S. 191–206). *Jahrbuch des Frankreichzentrums 19*. transcript Verlag.
- Cebulak, P. & Morvillo, M. (2021). The Guardian is Absent: Legality of Border Controls within Schengen before the European Court of Justice. *Verfassungsblog* (25.06.2021). <https://doi.org/10.17176/20210625-193249-0>
- Dittel, J. & Weber, F. (2024). A Living Lab of European Integration? Cross-Border Developments in the Greater Region during the Covid-19 Pandemic. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Frontières en mouvement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU? A comparative analysis from a Euro-Atlantic perspective* (S. 59–87). *Border studies – Borders and European Integration 6*. Peter Lang.
- Dittel, J. & Weber, F. (2025). Die Covid-19-Pandemie als Impulsgeber? Zur Resilienz grenzüberschreitender Kooperation im Verflechtungsraum SaarLorLux. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 49–65). *Arbeitsberichte der ARL 38*. Selbstverlag.
- Farahat, A. & Steurer, L. (2025). Grenzgänger: Sind die neuen deutschen Grenzkontrollen zulässig? *Verfassungsblog* (20.05.2025). <https://doi.org/10.59704/47bde42f1fc25036>
- Fritsch, F. & Haefeli, F. (2024). Zurückweisungen von Asylbewerbern an den deutschen Binnengrenzen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 43(7), 468–473.

- Gerkrath, J. (2021). Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen Raum: ein unverhältnismäßiges, unwirksames und unzulässiges Mittel der Pandemiebekämpfung. *KritV | CritQ | RCrit: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung | Critical quarterly for legislation and law | Revue critique trimestrielle de jurisprudence et de législation*, 104(1), 75–87. <https://doi.org/10.5771/2193-7869-2021-1-75>
- Giegerich, T. (2024). In Deutschland gibt es verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen unionsrechtswidrige Binnengrenzkontrollen – anders als das VG München meint. *jean-monnet-saar* (04.06.2024). <https://doi.org/10.17176/20240604-125542-0>
- 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>
- Hippe, S., Bertram, D. & Chilla, T. (2023). Convergence and resilience in border regions. *European Planning Studies* 32(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2170214>
- Hruschka, C. (2025). Dobrindts Rechtsbruch. Warum die aktuellen Kontrollen an den deutschen Binnengrenzen rechtswidrig sind. *Verfassungsblog* (15.05.2025). <https://doi.org/10.59704/61c1f0229bfa0215>
- Huber, B. (2024). Der novellierte Schengener Grenzkodex vom 13.6.2024. Keine pauschalen Zurückweisungen an der Grenze. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 43(24), 1881–1886.
- Huber, B., Nestler, R. & Vogt, V. (2025). Aufenthaltsgesetz §15 Zurückweisung. In B. Huber & J. Mantel (Hrsg.), *Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz: Kommentar* (4. Auflage). C.H. Beck.
- Kießling, A. (2023). Grenzüberschreitende Pandemiebekämpfung an den deutschen Binnen- und Außengrenzen. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 67–86). Springer VS.
- Klatt, M. (2015). Artikel 45 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit. In H. von der Groeben, J. Schwarze & A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (7. Auflage). Nomos.
- Mau, S. (2021). *Sortiermaschinen. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*. C.H. Beck.
- Peers, S. (2023). *EU Justice and Home Affairs. Volume I: EU Immigration and Asylum Law* (5. Auflage). Oxford University Press.
- Pettersson Fürst, J. (2024). 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>
- Rux, J. (2025). Grundgesetz Art. 20a [Umweltschutz; Tierschutz]. In V. Epping & C. Hillgruber (Hrsg.), *BeckOK Grundgesetz* (61. Ed.). C.H. Beck.
- Salomon, S. & Tometten, C. (2022). Zur Zulässigkeit von Binnengrenzkontrollen und mitgliedstaatlicher Renitenz. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 42(11–12), 395–401.

- 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. <https://doi.org/10.1017/glj.2021.60>
- Terhechte, J. P. (2025). EUV Art. 3 Ziele der Union. In E. Grabitz (Begr.), M. Hilf (Fortf.) & M. Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (84. Lfg.). C.H. Beck.
- Walter, B. (2023). Der Schengener Grenzkodex auf dem Prüfstand. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 42(8), 563–568.
- Weber, F. & Dittel, J. (2025). Grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Lichte der Covid-19-Pandemie – Herausforderungen und Perspektiven zur Krisenfestigkeit. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 3–27). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- Wegge, G. (2024). Verhinderung illegaler Einwanderung in das Bundesgebiet. Zu den rechtlichen Möglichkeiten deutscher Behörden. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 43(3), 130–136.
- Wille, C. (2020). Border(ing)s in Times of COVID-19. In C. Wille & R. Kanesu (Hrsg.), *Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown* (S. 11–16). UniGR-CBS Thematic Issue 4. UniGR-Center for Border Studies.

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

Nikolaus Marsch & Alexander Kratz (Universität des Saarlandes)

Zusammenfassung

In konsequenter Fortschreibung der Schengener Idee will die europäische Integration die Grenzregionen immer stärker verschmelzen lassen. Doch trotz der eigentlich spektakulären Integrationschritte der Vergangenheit erweist sich die Staatsgrenze als hartnäckiges Phänomen. Auch ohne Grenzkontrollen bleiben die Grenzen spürbar. Insbesondere die unzähligen Normdivergenzen zwischen den nationalen Rechtsordnungen bremsen und stoppen binationale Unternehmungen. Um daraus resultierende Rechtsprobleme künftig zu vermeiden, vereinbarten Deutschland und Frankreich 2019, neue Gesetze routinemäßig auf negative Auswirkungen für die Grenzregionen zu überprüfen. An der Entwicklung dieses neuen Verfahrens (sog. Grenzraum-Check) war der Erstautor als Ko-Vorsitzender einer Arbeitsgruppe des deutsch-französischen Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) beteiligt. Die besondere Herausforderung bestand darin, den Grenzraum-Check präzise in die komplexen deutschen und französischen Gesetzgebungsverfahren einzupassen. Denn herkömmliche Gesetzesfolgenabschätzungen laufen stets Gefahr, vom Gesetzgeber als lästige Pflicht empfunden und dementsprechend halbherzig abgetan zu werden. Der neu entwickelte Grenzraum-Check ist daher besonders schlank konzipiert. Er ermöglicht dem Gesetzgeber, mit minimalem Aufwand die Expertise lokaler Akteure für sich zu nutzen. Die vorgestellten Mechanismen sorgen für zielgenaue, unbürokratische Problemantizipation. Vielfach wird dem Gesetzgeber dann die Ergänzung eines kurzen Satzes im Gesetz genügen, um die Entstehung eines neuen unsichtbaren Schlagbaums an der Grenze zu verhindern.

Schlagworte

Grenzraum-Check, Grenzregion, Gesetzgebung, Aachener Vertrag, Experimentierklausel, Gesetzesfolgenabschätzung, Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, AGZ, Frankreich, grenzüberschreitende Zusammenarbeit

1. Auftrag: Der Grenzraum-Check als Umsetzung des Aachener Vertrags

Die Schengener Übereinkommen haben dazu geführt, dass die innereuropäischen Grenzen im Bewusstsein der Unionsbürger:innen zunehmend verblassen. Für viele Menschen, die die deutsch-französische Grenze mit dem Auto überqueren, ist der Moment des Grenzübertritts allein deswegen relevant, weil sich die Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen und Bundes- bzw. Nationalstraße in den beiden Staaten unterscheiden. Doch auch wenn die stationären *Grenzkontrollen* mittlerweile auf Ausnahmefälle begrenzt sind bzw. sein sollten, besteht die Grenze zwischen Deutschland und Frankreich doch fort. Da sich die westlichen Verfassungsstaaten durch Recht konstituieren, stoßen an ihren territorialen Grenzen immer auch Rechtsordnungen auf- und aneinander (Marsch & Kratz, 2025, S. 234). Diese sind sich im Zuge der europäischen Integration durch die harmonisierenden Rechtsakte der EU zwar ähnlicher geworden, ohne dass jedoch die Unterschiede zwischen ihnen eingeebnet worden wären.

Diese unsichtbaren Schlagbäume an den Rechtsordnungsgrenzen tragen entscheidend mit dazu bei, dass die innereuropäischen Grenzregionen mit Blick auf viele Kriterien (z. B. Wirtschaftskraft, Gesundheitsversorgung, Bildungsinfrastruktur) vergleichsweise schlecht abschneiden (EU-Kommission, 2017, S. 4). Auch aus diesem Grund ist ein ganzes Kapitel des 2019 zwischen Deutschland und Frankreich geschlossenen Aachener Vertrags der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gewidmet. Dessen Eingangartikel 13 betont denn auch programmatisch die Bedeutung der „grenzüberschreitende[n] Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Förderung engerer Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie zwischen Unternehmen auf beiden Seiten der Grenze“ sowie die Absicht der beiden Staaten, „in Grenzregionen die Beseitigung von Hindernissen zu erleichtern, um grenzüberschreitende Vorhaben umzusetzen und den Alltag der Menschen, die in Grenzregionen leben, zu erleichtern.“ Zu diesem Zweck wird

durch Art. 14 Aachener Vertrag ein Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) eingerichtet, „der Interessenträger wie nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Parlamente und grenzüberschreitende Einheiten wie Eurodistrikte und, falls erforderlich, die betroffenen Euroregionen umfasst. Dieser Ausschuss [...] stellt [unter anderem] fortlaufend die in Grenzregionen bestehenden Schwierigkeiten fest und erarbeitet Vorschläge für den Umgang mit ihnen; darüber hinaus analysiert er die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen“ (Art. 14 Aachener Vertrag).

In Erfüllung dieses Auftrags hat der AGZ im Herbst 2023 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschlossen, deren Aufgabe darin bestand, „einen Mechanismus für ressortübergreifende Handlungsanleitungen vorzuschlagen, anhand dessen Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen des jeweils eigenen und des benachbarten Landes berücksichtigt werden“ (AGZ, 2023, S. 2). Die Arbeit dieser deutsch-französischen Arbeitsgruppe mündete schließlich im Herbst 2024 in eine Empfehlung des AGZ, auf beiden Seiten des Rheins in einer Pilotphase einen „Grenzraum-Check“ bzw. eine „*analyse d'impact transfrontalier*“ zu erproben.¹

Die Grundzüge dieses Grenzraum-Checks, durch den in einer frühen Phase der Gesetzgebungsverfahren mögliche negative Auswirkungen neuer Regelungen auf die Grenzregionen identifiziert werden sollen, sind Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Der Darstellung vorweggeschickt werden muss jedoch der Disclaimer, dass der Erstautor als Ko-Vorsitzender der Arbeitsgruppe des AGZ an der Entwicklung mitgewirkt und dementsprechend nicht (mehr) über die notwendige Distanz zum Untersuchungsgegenstand verfügt, die eine neutrale Bewertung ermöglichen würde. Aus diesem Grund und auch weil wir den Ergebnissen der Pilotphase nicht vorgreifen wollen, beschränken sich die folgenden Ausführungen weitgehend auf eine deskriptive Darstellung des Verfahrens. Zuvor sollen jedoch knapp auch der rechtliche Rahmen, in den sich der Grenzraum-Check in den beiden Staaten einzufügen hat, sowie die praktischen Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland und Frankreich skizziert werden, die dessen regulatives und politisches Umfeld bilden und daher als Kontextwissen für das Verständnis notwendig sind.

1 Der terminologische Unterschied, der hier zum Ausdruck kommt, ist weder Zu- noch Unfall, sondern bildet die Tatsache ab, dass sich das französische Verfahren als Teil der verfassungsrechtlich angeordneten Gesetzesfolgenabschätzung versteht, während in Deutschland ein pragmatisch-schlanker Check erprobt werden soll, der keine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich macht.

2. Kontext: Rechtlicher Rahmen und praktische Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland und Frankreich

Gesetzesfolgenabschätzungen sind ein seit Jahrzehnten in Deutschland und Frankreich erprobtes Instrument zur Rationalisierung der Gesetzgebung durch zielgerichtete Gewinnung und Einspeisung von Informationen in das Gesetzgebungsverfahren.² Unterscheiden lassen sich die zu Beginn und während des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommenen *Ex-Ante*-Gesetzesfolgenabschätzungen (Gesetzesfolgenabschätzungen im engeren Sinne), als die auch der Grenzraum-Check einzuordnen ist, von *Ex-Post*-Gesetzesfolgenabschätzungen (Gesetzesfolgenabschätzungen im weiteren Sinne), deren Gegenstand bereits verabschiedete Gesetze sind und die daher auch als Evaluationen bezeichnet werden (die auf Carl Böhret zurückgehende Unterscheidung zwischen prospektiver, begleitender und retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung legt auch Kahl, 2014, Rn. 8–11 ff., zugrunde).

In Frankreich wird die Regierung durch eine verfassungsausführende *loi organique* verpflichtet, alle Gesetzentwürfe, die von der Regierung ins Parlament eingebracht werden, zuvor einer *étude d'impact* zu unterziehen, weshalb die Verletzung der Pflicht grundsätzlich auch durch den französischen Verfassungsrat sanktioniert werden könnte (Kratz, 2023). Im Gegensatz hierzu hat die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland auf Bundesebene nur eine indirekte Verankerung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien gefunden. Diese sieht vor, dass in der Begründung der Gesetzentwürfe der Bundesregierung auch zu alternativen Lösungsmöglichkeiten und den Gesetzesfolgen Stellung genommen werden soll. Anders als das EU-Recht (Art. 296 AEUV) kennt das deutsche Verfassungsrecht aber keine allgemeine Pflicht, Gesetze zu begründen (hierzu und zu den Ausnahmen von diesem Grundsatz Kluth, 2023). Gemeinsam ist den Verfahren in beiden Ländern die Beschränkung der Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung auf Gesetzentwürfe der Regierung. Dies dient dem Schutz der Opposition, da deren Gesetzesinitiativrecht durch die gesetzliche Etablierung einer Folgenabschätzungspflicht durch die Parlamentsmehrheit in unverhältnismäßiger Weise beschränkt würde. Ganz in diesem Sinne sieht beispielsweise auch § 4 Abs. 4 S. 3 Normenkontrollratsgesetz (NKRKG) vor, dass nur jene Fraktionen oder Gruppen, die einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht haben, diesen dem

2 Der vorliegende Abschnitt stellt eine knappe Zusammenfassung eines Beitrags des Erstautors dar (Marsch, 2026).

Normenkontrollrat zur (freiwilligen) Prüfung vorlegen dürfen. In der Sache wirkt sich die Beschränkung auf Regierungsentwürfe ohnehin kaum aus, da die vom Parlament beratenen Gesetzentwürfe statistisch weit überwiegend auf Regierungsentwürfe zurückgehen und da die Regierungsentwürfe im Vergleich zu den aus dem Parlament stammenden Gesetzentwürfen, die häufig von den Oppositionsfraktionen eingebracht werden, deutlich häufiger eine parlamentarische Mehrheit finden.

Innerhalb der Regierung ist in beiden Staaten grundsätzlich das jeweils für das Gesetzgebungsvorhaben federführend verantwortliche Ministerium auch für die Erstellung der Gesetzesfolgenabschätzung zuständig. In Frankreich erfährt der Prozess jedoch dadurch eine gewisse Zentralisierung, dass das dem Premierminister nachgeordnete *Secrétariat général du Gouvernement* (SGG) intensiv in die Erstellung der Gesetzesfolgenabschätzung einzubinden ist. Ziel dieser weichen Zentralisierung ist die Professionalisierung des Verfahrens, weshalb entsprechende Forderungen auch in Deutschland erhoben werden (Steinbach, 2017, S. 146–147; Ziekow, 2015, S. 37–38; weitergehend noch die Forderung von Hill, 2023, nach der Schaffung einer unabhängigen Agentur für Gesetzgebung). Hier bleibt abzuwarten, ob das unlängst beim Bundesministerium der Justiz geschaffene Zentrum für Legistik perspektivisch eine dem SGG vergleichbare Stellung erringen kann.³

Soweit man dies generalisieren kann, sind die Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen in den beiden Staaten ambivalent: Nach einer ersten Folgenabschätzungseuphorie hat sich gezeigt, dass sich das Spannungsverhältnis zwischen den das Gesetzgebungsverfahren mitbestimmenden Eigenrationalitäten politischer Prozesse und dem Bestreben nach einer technokratischen Rationalisierung des Prozesses nur bedingt auflösen lässt. Auch was die Maßstäbe und die anzuwendenden Methoden betrifft, sind diese durch ihre interdisziplinäre Vielgestaltigkeit und Unabgeschlossenheit sowie eines *learning by doing* am konkreten Fall gekennzeichnet (so prägnant für Deutschland Kahl, 2014, Rn. 24–25). Beides muss aber kein Nachteil sein. Gleiches gilt für die auf den ersten Blick recht hohe Zahl an allgemeinen und themenspezifischen Arbeitshilfen und Checklisten in Deutschland, die stärker und in einer strukturierteren Weise in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden könnten, wenn die Ministerien zur

3 Der Normenkontrollrat unterscheidet sich vom SGG dadurch, dass er als Organ einer nachträglichen und auf bestimmte Kriterien begrenzten Kontrolle der von den Ministerien angefertigten Gesetzesfolgenabschätzung konzipiert ist.

Nutzung des Portals „E-Gesetzgebung“ der Bundesregierung verpflichtet werden.⁴ Maßgeblich für die Bewertung des Instruments „Gesetzesfolgenabschätzung“ scheinen vor allem die mit ihm verbundenen Erwartungen und ein gewisser Pragmatismus in der Umsetzung: Zwar lässt sich die Erstellung von Gesetzentwürfen sicher nicht in Gänze szientifizieren und analog zu einem Verwaltungsverfahren normativ steuern; dennoch können Gesetzentwürfe im Einzelnen von den Impulsen profitieren, die von der Informationsgewinnung durch Folgenabschätzungen und Checks ausgehen. Für die Frage, ob es hierzu einer vertieften Analyse oder nur einer Aufmerksamkeitslenkung durch einige wenige Leitfragen bedarf, kommt es in erster Linie auf den Themenbereich bzw. die Fragestellung an, in zweiter Linie aber auf das politische Gespür und die legistische Klugheit der an der Erarbeitung des Gesetzentwurfs beteiligten Personen.

3. Verfahren: Eckpunkte des Grenzraum-Checks

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland und in Frankreich sah sich die bilaterale Arbeitsgruppe „Grenzraum-Check“ des AGZ vor die Aufgabe gestellt, ein Verfahren zu entwickeln, das dazu beitragen soll, gesetzgebungsbedingte nachteilige Auswirkungen auf die Grenzregionen zu verringern. Als Beispiel für eine solche grenzraumspezifische Auswirkung kann die KfZ-Umweltplakette genannt werden, für die in Deutschland und Frankreich unterschiedliche Grenzwerte und Abstufungen gelten, weshalb es bis heute erforderlich ist, dass deutsche Autofahrer, die nach Straßburg fahren, zusätzlich zu ihrer deutschen eine französische Umweltplakette beantragen müssen (dazu auch Frey & Müller in diesem Band). Während dieses grenzraumspezifische Hindernis durch eine gegenseitige Anerkennung leicht vermeidbar,⁵ aber auch ohne allzu großen Aufwand überwindbar ist,⁶ wiegen die Auswirkungen anderer

4 <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/cockpit>; hier findet sich auch eine Arbeitshilfenbibliothek mit allen wesentlichen Arbeitshilfen und Checklisten.

5 Leicht vermeidbar wäre dies durch eine Ausnahme von der Plakettenpflicht zumindest für die Grenzregion gewesen, bspw. in einem §1 Abs.3 35. BImSchV, oder durch eine allgemeine Plakettenanerkennungspflicht in der zugrundeliegenden EU-Richtlinie (Frey, 2019, S. 3).

6 Die Praxis behilft sich mit zweifelhaften, aber brauchbaren Allgemeinverfügungen (vgl. Stadt Freiburg i. Br., 2022); diese ist seit kurzem aufgrund der Aufhebung der Freiburger Umweltzone entbehrlich.

Regelungsunterschiede schwer. So hat es während der Corona-Pandemie viele Grenzpendler zwischen Deutschland und Frankreich erheblich belastet, dass das Kurzarbeitergeld in Deutschland als Lohnersatzleistung in der Höhe am Nettoentgelt ausgerichtet war, daher deutlich niedriger als das Bruttoentgelt ausfiel, und dennoch in Frankreich zusätzlich versteuert werden musste.⁷ Möglichst viele solcher Rechtsprobleme künftig zu antizipieren, ist das ambitionierte Ziel des Grenzraum-Checks. Um ihn effizient in die komplexen deutschen und französischen Gesetzgebungsverfahren einzupassen, galt es, hinsichtlich des Anwendungsbereichs sorgfältig zu differenzieren, wie im Folgenden darzustellen sein wird. Im Anschluss soll die Zweistufigkeit des Grenzraum-Checks beschrieben werden, die ein pragmatisch-schlankes Verfahren bei gleichzeitig hoher Expertise ermöglichen soll.

3.1. Ausgangspunkt: Ein Ziel, zwei Verfahren

Ausgangsbefund der Arbeitsgruppe war, dass es aufgrund der nicht nur geographischen Entfernung zwischen dem nationalen Gesetzgeber und den Grenzregionen dem Ersteren regelmäßig schlicht an Problembewusstsein mangelt. Da es sich zugleich vielfach als schwierig erwiesen hat, bei grenzraumspezifischen Schwierigkeiten nachträglich Gesetzesänderungen zu erwirken, liegt es nahe, bereits in einer frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens für eine entsprechende Sensibilisierung der Akteure zu sorgen. Aus diesem Grund, aber auch aus Gründen der zur Verfügung stehenden zeitlichen und personellen Ressourcen, hat sich die Arbeitsgruppe früh darauf verständigt, dass der Grenzraum-Check nur die Erarbeitung neuer Gesetzentwürfe betreffen kann, dass also kein Screening der bereits bestehenden Gesetzgebung in Angriff genommen werden soll. Aufgrund der oben geschilderten Unterschiede des rechtlichen und institutionellen Kontextes kristallisierte sich schließlich schnell heraus, dass die Arbeitsgruppe zwei unterschiedliche Verfahren für die beiden Staaten entwickeln musste. Der Mehrwert der gemeinsamen Arbeitsgruppe lag in der Folge zum einen darin, die sich stellenden Fragen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfahrungen und aus unterschiedlichen Perspektiven zu erörtern; vor allem

7 Diese Problematik wurde schließlich durch das Bundessozialgericht in teleologischer Auslegung entschärft, Urt. v. 3. November 2021 – B II AL 6/21 R = ECLI:DE:BSG:2021:031121UB11AL621R0, und ist inzwischen auch gesetzlich gelöst, § 153 Abs. 4 SGB III (s. auch Task Force Grenzgänger 3.0 der Großregion, 2023).

aber sollen die beiden nationalen Verfahren auf einer zweiten Stufe im AGZ zusammenlaufen, dem damit eine wichtige Schlüssel- und Scharnierfunktion zugewiesen wird. Die folgenden Ausführungen werden sich jedoch auf die Darstellung des deutschen Modells konzentrieren.

3.2. Anwendungsbereich: Regierungsentwürfe auf Bundesebene

Aus den oben genannten verfassungsrechtlichen und pragmatischen Gründen (siehe oben Abschnitt 2.) nimmt der Grenzraum-Check als formalisiertes Verfahren nur die von der Regierung erstellten Gesetzentwürfe in den Blick. Darüber hinaus hat sich die Arbeitsgruppe darauf verständigt, einen Vorschlag nur für die Gesetzgebung des Bundes vorzulegen. Hierfür sprach neben zeitlichen Restriktionen vor allem, dass im deutschen Exekutivföderalismus der weit überwiegende Teil der Gesetzgebung auf der Ebene des Bundes erfolgt, dass gerade auch die grenzraumrelevanten Gesetzgebungsbereiche weitgehend in den Kompetenzbereich des Bundes fallen und dass schließlich in den betroffenen Grenzbundesländern bereits eine erhöhte Sensibilität für die Probleme der deutsch-französischen Grenzregionen besteht.

Diese Beschränkung des Anwendungsbereichs des Grenzraum-Checks betrifft jedoch nur die erste der beiden Stufen des Verfahrens, also das Screening, ob ein Gesetzentwurf zu negativen Auswirkungen auf die Grenzregionen führen könnte (Abschnitt 3.3). Die zweite Phase der über das AGZ-Sekretariat vermittelten Wissensgenerierung (analog zur Verbändebeteiligung, Abschnitt 3.4) soll wegen ihrer Servicefunktion auf freiwilliger Basis in Bezug auf die Bundesgesetzgebung auch den Mitgliedern der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung sowie den drei Mitgliedsbundesländern des AGZ offenstehen (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland). Was die Landesgesetzgebung in den drei Mitgliedsbundesländern des AGZ betrifft, steht es dem jeweils für ein konkretes Gesetzgebungsverfahren federführenden Ministerium frei, die Servicefunktion des AGZ zur Einholung spezifischer Grenzraumexpertise zu nutzen, sofern es der Ansicht ist, dass dies aus landesspezifischer Sicht zu einem Mehrwert führt.

3.3. Erste Stufe: Screeningphase

Die erste Stufe des Grenzraum-Checks besteht aus einer Screeningphase, in der das für das konkrete Gesetzgebungsverfahren federführende Ministerium eine kurze Prüfung anhand weniger Leitfragen und Kriterien vornimmt, ob das Gesetzesvorhaben nicht unerhebliche unerwünschte Auswirkungen in den Grenzregionen erwarten lässt, ob es sich also auf die Menschen, Unternehmen oder Verwaltungen *in* den Grenzregionen anders auswirkt als *außerhalb* der Grenzregionen. Dabei geht es in der Screeningphase nicht darum, diese Auswirkungen sicher abzuschätzen, sondern darum, festzustellen, ob solche Auswirkungen naheliegen, das heißt als eher wahrscheinlich einzuschätzen sind. Denn anders als beispielsweise die Ermittlung der sogenannten Erfüllungskosten lassen sich negative Auswirkungen auf die Grenzregionen unter anderem aufgrund der Querschnittsdimension der Fragestellung in der Regel nicht durch eine wissenschaftlich abgesicherte Methode ermitteln. Ziel der ersten Stufe des Grenzraum-Checks ist es vielmehr, einen Reflexionspunkt zu setzen und dadurch einen Anstoß zu geben. Sie besteht somit nicht in einer methodisch abgesicherten Prognose, sondern in der pragmatischen Ausübung legistischer Klugheit.

Diese legistische Klugheit soll zunächst durch einige wenige Leitfragen und Kriterien gelenkt werden. So treten Schwierigkeiten in den Grenzregionen beispielsweise dann besonders häufig auf, wenn Regelungen den Wohnsitz von natürlichen Personen oder den Sitz von juristischen Personen als Tatbestandsmerkmal vorsehen oder wenn sie an den Grenzübertritt anknüpfen. Auch bei der Umsetzung von EU-Richtlinien besteht die Gefahr, dass es durch divergierende Umsetzungen in Deutschland und Frankreich zu negativen Auswirkungen auf den Grenzraum kommt. Dabei ist der Begriff des Grenzraums nicht starr geographisch zu definieren (etwa nach Gebietskörperschaftsgrenzen oder räumlichem Abstand zur Grenze), sondern jeweils in Abhängigkeit der Funktion des konkreten Regelungsvorhabens zu verstehen und dementsprechend enger oder weiter zu fassen.

3.4. Zweite Stufe: Wissensgenerierungsphase analog zur Verbändebeteiligung

Kommt das federführende Ministerium zur Einschätzung, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen auf die Grenzregionen besteht, übermittelt es den Gesetzentwurf parallel zur Verbändebeteiligung dem AGZ-Sekretariat. Dieses holt Stellungnahmen der AGZ-Mitglieder⁸ – also auch der angrenzenden französischen Gebietskörperschaften – sowie weiterer, zuvor bestimmter Organisationen⁹ mit besonderer Grenzraumexpertise ein. Anschließend leitet es diese gebündelt an das federführende Ministerium weiter, ohne diese selbst zu bewerten oder sich als AGZ-Sekretariat zu eigen zu machen. Das AGZ-Sekretariat übernimmt damit eine Scharnier- und Servicefunktion, indem es dazu beiträgt, die Fachkompetenz des federführenden Ministeriums durch eine spezifische Grenzraumexpertise zu unterstützen. Analog zur Verbändebeteiligung obliegt es im Anschluss allein dem federführenden Ministerium zu entscheiden, wie es mit der eingeholten Expertise umgeht. Der Grenzraum-Check soll einen Service mit dem Ziel der Verbesserung der Gesetzgebung bieten, aber keine Beteiligungsrechte oder Berücksichtigungspflichten etablieren. Macht sich das federführende Ministerium bestimmte Problembeschreibungen aus den Grenzregionen zu eigen, liegt es in seinem Ermessen, ob es den Gesetzentwurf modifiziert und beispielsweise Ausnahmenvorschriften oder

8 Mitglieder des AGZ sind seitens Frankreichs die Präfektin der Region Grand Est, der Botschafter für internationale Regierungskommissionen, Zusammenarbeit und grenzüberschreitende Fragen im französischen Außenministerium sowie weitere Ministerien der französischen Regierung (wenn inhaltlich zuständig), der Präsident des Rates der Region Grand Est, der Präsident des Rates des Départements Moselle, der Präsident der europäischen Gebietskörperschaft Elsass (CeA), der Präsident der Euro-metropole Straßburg sowie drei Parlamentarier aus grenznahen Wahlkreisen, die in der deutsch-französischen Zusammenarbeit engagiert sind. Seitens Deutschlands sind es das Auswärtiges Amt, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie weitere Ministerien der Bundesregierung (wenn inhaltlich zuständig), die Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie drei deutsche Abgeordnete der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung. Des Weiteren sind die fünf Eurodistrikte Mitglieder.

9 In Betracht kommen hier unter anderem die Oberrheinkonferenz, die Großregion, die Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz (ZEV), das Euro-Institut, das INFOBEST-Netzwerk, die Taskforce Grenzgänger, Eures-T Oberrhein, TRISAN, TRION-Climate e.V., die Säule Wissenschaft der Trinationalen Metropolregion Oberrhein sowie weitere Organisationen, die auf Vorschlag von mindestens zwei AGZ-Mitgliedern benannt werden können, sofern kein AGZ-Mitglied widerspricht.

Öffnungsklauseln in den Entwurf integriert (siehe hierzu den Beitrag von Frey & Müller in diesem Band).

3.5. Pilotphase: Erprobung des Verfahrens und iterative Konkretisierung der Screening-Kriterien

Auf seiner Herbstsitzung 2024 hat der AGZ eine an die Bundesregierung und die französische Regierung gerichtete Empfehlung beschlossen, das soeben skizzierte Verfahren eines Grenzraum-Checks während einer Pilotphase von 18 Monaten (die gegebenenfalls verlängert werden kann) zu erproben (AGZ, 2024). Mit Blick auf die deutschen Gesetzgebungsvorhaben wird die Bundesregierung aufgefordert, das Verfahren anhand einiger Regelungsvorhaben aus den in Art.13 Absatz 2 Satz1 Aachener Vertrag genannten Regelungsbereichen (Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Gesundheit, Energie und Transport) zu testen, um auf dieser Grundlage zu evaluieren, ob sich der Grenzraum-Check als Instrument der deutsch-französischen Zusammenarbeit bewährt hat oder ob er zu modifizieren ist.

Ein zentrales Ziel dieser Pilotphase wird auch die iterative Konkretisierung und Verfeinerung der Leitfragen und Kriterien der ersten Stufe des Grenzraum-Checks sein. Insbesondere Berichte aus den Niederlanden, wo ein Pendant zum Grenzraum-Check schon seit geraumer Zeit durchgeführt wird, haben gezeigt, dass aufgrund der Vielgestaltigkeit von Grenzraumproblematiken und des Querschnittscharakters eines hierauf abzielenden Checks im Gesetzgebungsverfahren praktische Erfahrungen unerlässlich sind, um nach und nach engere Maschen in das (zunächst notwendigerweise) grobe Netz des Screenings einzuweben.

4. Vorläufiges Fazit und Ausblick: Der Grenzraum-Check als Mosaikstein transnationaler Integration

Die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen das Potenzial des Grenzraum-Checks als pragmatisches Instrument der Früherkennung grenzüberschreitender Bürokratieprobleme. Mit ihm lässt sich die Grenzraumexpertise vor Ort aktivieren, die vielfach in Gesetzgebungsverfahren nicht rechtzeitig zu Wort kommt. Durch das Verfahren kann ein stärkeres Bewusstsein für die besondere Situation der Grenzregionen und für ihre spezifischen Probleme geschaffen werden. Die unterschiedliche Ausgestaltung

in Deutschland und Frankreich erlaubt es, auf die Besonderheiten der jeweiligen Gesetzgebungsverfahren Rücksicht zu nehmen. Im hier thematisierten deutschen Grenzraum-Check ermöglicht die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf die Bundesgesetzgebung und dort wiederum auf Regierungs- (und nicht Parlaments-)Entwürfe, den relevantesten Bereich prioritär zu adressieren.

Die Zweistufigkeit des Grenzraum-Checks reduziert mit ihrer ersten Stufe den Aufwand für die Ministerien auf ein Minimum. Durch die zweite Stufe des Verfahrens können die federführenden Ministerien Grenzraumexpertise dennoch in einer strukturierteren Weise einholen. Dies ist gerade auch angesichts des zeitlichen Drucks und angesichts der Tatsache von hoher Bedeutung, dass die Fachministerien in einem ständigen Austausch mit den in ihrem jeweiligen Bereich bundesweit agierenden *Fachverbänden* stehen, nicht aber mit den lokalen oder regionalen Organisationen, die über besondere Grenzraumexpertise verfügen. Als besondere Schwierigkeit bei der Ausgestaltung des Grenzraum-Checks erwies sich, dass die Identifizierung negativer Auswirkungen auf die Grenzregionen bislang kaum standardisierbar erscheint, weil es sich um eine Querschnittsfrage handelt. Gelöst werden soll dies durch die iterative Konkretisierung entsprechender Kriterien – mit der Zeit dürfte der Grenzraum-Check immer präziser in seiner Anwendung werden. Zunächst soll der Grenzraum-Check in einer Pilotphase erprobt werden.

Schließlich wird durch den Grenzraum-Check der durch den Aachener Vertrag geschaffene Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgewertet, der als ein Fokuspunkt deutsch-französischer Grenzraumexpertise und als Relaisstation mit dem Ziel etabliert werden kann, die Vernetzung der vielfältigen Grenzraumakteure voranzutreiben und zu vertiefen.

Aus der Perspektive interdisziplinärer Grenzraumforschung stellt sich der Grenzraum-Check als legislativer Beitrag zu einer intensiveren grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit dar. Der Grenzraum-Check adressiert damit eine oft vergessene Dimension der europäischen Integration (Marsch & Kratz, 2025). Denn offene Grenzen, wie sie die Abkommen von Schengen gebracht haben, stellen trotz ihres revolutionären Charakters nur einen Zwischenschritt zu einer veritablen transnationalen Integration dar.

Literaturverzeichnis

- AGZ (2023). *Entschließung zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung in Umsetzung von Art. 14 des Vertrags von Aachen*. <https://agz-cct.diplo.de/resource/blob/2628214/d0237fbeb6a5cd59216a93ebf0165e8/23-10-23-beschluss-grenzraumcheck-data.pdf>
- AGZ (2024). *Empfehlung zur grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung*. <https://agz-cct.diplo.de/resource/blob/2682280/e5eca04b2c668ee77ec308d026a6e2b0/24-10-21-beschluss-grenzraumcheck-data.pdf>
- EU-Kommission (2017). *Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen*. Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. COM(2017) 534 final.
- Frey, M. (2019). *Europäische Lösung für eine Umweltplakette zur Luftreinhaltung, Gutachten*. https://www.oberrheinrat.org/de/beschluesse/display/eine-gegenseitige-erkennung-der-deutschen-und-franzoesischen-umweltplaketten-am-oberrhein-ist-moeglich-ein-aktuelles-gutachten-zeigt-wege-auf.html?file=files/assets/resolutionen/2019/2019-12-20/de/2019-12-20_de_resolution_umweltplaketten.pdf&cid=4056
- Hill, H. (2023). Agentur für Gesetzgebung. *ZRP*, 2023(5), 158–159.
- Kahl, W. (2014). Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung. In W. Kluth & G. Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle* (S. 309–331). C.F. Müller.
- Kluth, W. (2023). Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Begründung von Gesetzen durch den Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des BVerfG – Eine aktuelle Bestandsaufnahme. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 42(9), 648–651.
- Kratz, A. (2023). *Gewaltenteilung vor Klimaschutz. Der französische Verfassungsrat marginalisiert die Gesetzesfolgenabschätzung*. <https://verfassungsblog.de/gewaltenteilung-vor-klimaschutz/>
<https://dx.doi.org/10.17176/20230501-204436-0>
- Marsch, N. & Kratz, A. (2025). Die vergessene Integration – Grenzräume als Gegenstand und Herausforderung rechtswissenschaftlicher Forschung. In D. Braun, U. Connor & K. Höfer (Hrsg.), *Grenzregionen als Laboratorien der Europaforschung. Multidisziplinäre Perspektiven auf gesellschaftliche Herausforderungen in europäischen Grenzregionen* (im Erscheinen, S. 233–247). Nomos.
- Marsch, N. (2026). Ex-ante-Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland und Frankreich. Zugleich ein Beitrag zum Grenzraum-Check. In B. Peters & C. Fraenkel-Haeblerle (Hrsg.), *Öffentliches Recht in Transnationaler Perspektive. Rechtsvergleichung, Transnationalisierungen, Grundprinzipien – Festschrift für Karl-Peter Sommermann anlässlich seines 70. Geburtstags* (im Erscheinen). Springer.
- Stadt Freiburg i. Br. (2022). *Allgemeinverfügung zur Zulassung von Ausnahmen von Verkehrsverboten nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV in der Umweltzone von Freiburg für Kraftfahrzeuge mit bestimmten CritAir-Plaketten v. 1.6.2022*.
- Steinbach, A. (2017). *Rationale Gesetzgebung*. Mohr Siebeck.

Task Force Grenzgänger 3.0 der Großregion (2023). *Berechnung von Entgeltersatzleistungen von Grenzgängern, die in Frankreich wohnen und in Deutschland arbeiten, am Beispiel des Kurzarbeitergeldes.*

https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/AK-Themenportale/Task_Force_Grenzgaenger/Dokumente_Loesungen_Sozialrecht/Entgeltersatzleistungen.2023.01.DE.pdf

Ziekow, J. (2015). Stand und Perspektiven der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland. In M. J. Montoro Chiner & K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Gute Rechtsetzung. La Buena Legislación* (S. 31–42). Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer.

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

Michael Frey & Rahel Alia Müller (Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl)

Zusammenfassung

Experimentier- und Öffnungsklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genießen nicht erst seit dem Vertrag von Aachen begrifflich eine hohe politische Wirkmächtigkeit. Doch im Gegensatz dazu ist auch fünf Jahre nach dessen Unterzeichnung deren praktische und rechtliche Bedeutung gering. Um diesen Gegensatz aufzuklären, zeigt der Beitrag aus rechtswissenschaftlicher Perspektive die völkerrechtlichen, unionsrechtlichen und national verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz solcher Regelungen auf und skizziert ihren Anwendungsbereich, Grenzen der Anwendung und Alternativen zu Experimentier- und Öffnungsklauseln in deutsch-französischen Grenzregionen. Hierzu geht der Beitrag auf die Beispiele des grenzüberschreitenden Rettungsdienstes und der Umweltplaketten als inkohärente Umsetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie ein und beleuchtet die Regelung des Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen. Ein Fazit beschließt den Beitrag.

Schlagworte

Abweichungsregelung, Experimentierklausel, Öffnungsklausel, Völkerrecht, Europarecht, Nationales Verfassungsrecht

1. Einleitung

Das europäische Recht sieht mit dem Schengener Grenzkodex und der Dublin-III-Verordnung Instrumente zur Sicherung offener Grenzen vor. Zugleich existieren immer noch vielfältige Hindernisse, die oftmals auf die unvollständige Synchronisierung nationalen Rechts zurückzuführen

sind und neben materiellen Hemmnissen auch verfahrensrechtliche Verzögerungen entfalten können. Insofern wächst der Bedarf an Regelungsalternativen, die geeignet sind, Inkompatibilitäten zwischen den nationalen Rechtsordnungen auszugleichen oder zumindest abzumildern. Spätestens seit dem Vertrag von Aachen ist das Thema der Experimentier- und Öffnungsklauseln auch im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angekommen (DFI, 2019). Der rechtswissenschaftliche Beitrag skizziert daher, ausgehend von einer Definition von Experimentierklauseln und deren Abgrenzung zu ähnlichen rechtlichen Instrumenten, zunächst abstrakt-generell den Zweck und den potentiellen Anwendungsbereich von Experimentierklauseln – sowohl allgemein als auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Sodann beleuchtet er – bezogen auf den deutsch-französischen Grenzraum – die normativen Grenzen für den Einsatz von Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, ehe er konkrete Anwendungsfälle für Experimentierklauseln im deutsch-französischen Grenzraum darstellt. Die Ausarbeitung schließt mit einem Fazit.

2. Was sind Experimentierklauseln und wozu sind sie gut?

2.1 Experimentierklauseln im Regelungsumfeld von Abweichungsregelungen

Experimentelle Gesetzgebung umfasst u. a. „Gesetzgebungsexperimente“ (Fricke & Hugger, 1979; S. 550; Horn 1989, *passim*) und Experimentierklauseln (Maaß, 2001, S. 30). Experimentierklauseln unterscheiden sich von Gesetzgebungsexperimenten in zeitlicher Hinsicht (Maaß, 2001, S. 30), da sie bereits vor der Verabschiedung neuer Gesetze, beispielsweise durch Modellversuche, Praxistests oder einem Verwaltungsplanspiel die Erprobung ihrer regulatorischen Wirkung ermöglichen (Maaß, 2001, S. 30).

Im Bereich der experimentellen Gesetzgebung räumt eine Experimentierklausel, die verfassungsrechtlich nicht definiert ist (Weber, 2024), einem anderen Gesetzgeber eine Abweichungsbefugnis zur Erprobung bestimmter Regelungen ein, etwa in Form von Verordnungsermächtigungen oder Öffnungsklauseln (Weber, 2024). Damit zählen Experimentierklauseln wie auch Öffnungs- und Ausnahmeklauseln zur Gruppe der Abweichungsregelungen (Müller & Frey, 2023, S. 380). Charakteristisch ist für Experimentierklauseln, dass die Rechtsvorschrift diese Abweichung zeitlich befristet zulässt und daher abzugrenzen von einer grundsätzlich unbefristet gelten-

den Abweichungsbefugnis ist. Ziel ist es in der Regel, in einem bestimmten Regelungsbereich Erfahrungen für eine spätere dauerhafte anwendungsorientierte Normierung zu sammeln (Beck & Schürmeier, 2004). Öffnungsklauseln sind statutarische Klauseln, mit denen ein Gesetzgeber zugunsten eines anderen Gesetzgebers die Möglichkeit einräumt, von bestimmten Regelungen abzuweichen, sie zu konkretisieren oder zu ergänzen, also die Regelungen durch eigene Regelungen zu ersetzen (Weber, 2024). Hierunter fallen beispielsweise die Regelung des Art. 72 Abs. 3 GG oder auf unionsrechtlicher Ebene beispielsweise die zahlreichen Öffnungsklauseln der DSGVO (Müller & Frey, 2023, S. 381). Dabei lassen sich Öffnungsklauseln unterscheiden in solche, die dem weiteren Gesetzgeber, etwa dem Landesgesetzgeber, die Möglichkeit zur Konkretisierung, zur Ergänzung oder zur Modifikation der Regelung geben (Grzeszick, 1997; Wolff et al., 2024). Ausnahmeklauseln sind vom Gesetzgeber vorgesehene Regelungen, die eine sachlich abweichende Entscheidung durch die Exekutive bei Vorliegen bestimmter vorgegebener Voraussetzungen ermöglichen (Müller & Frey, 2023, S. 381).

Damit unterscheiden sich Experimentierklauseln von sonstigen Öffnungs- und Ausnahmeklauseln einerseits dadurch, dass die Abweichungsbefugnis in der Regel zeitlich befristet ist. Gemeinsam mit Ausnahmeklauseln ist ihnen, dass sie in der Regel nur für einen eng umrissenen vordefinierten Anwendungsbereich zugelassen werden; mit Öffnungsklauseln gemeinsam ist – zumindest in der Fallgruppe der Experimentierklausel des Vertrags von Aachen –, dass nicht die Exekutive, sondern nur die Legislative ermächtigt wird (Müller & Frey, 2023).

Gemeinsam ist allen Abweichungsregelungen, dass sie sowohl zentral, d. h. für alle in Frage kommenden Themenfelder an einer Stelle, oder dezentral, also für die jeweiligen Themenfelder jeweils gesondert in den einschlägigen Spezialgesetzen definiert werden können. Außerdem können sie auf allen Ebenen der Normsetzung, also sowohl auf supra- und internationaler Ebene (Völkerrecht, EU) als auch auf nationaler (Bundes-)Ebene sowie auf der subnationalen Ebene, wie der der Länder und Kommunen, eingesetzt werden (Müller & Frey, 2023).

2.2 Alternativen zu Abweichungsregelungen und ergänzenden Regelungen?

Im Kontext der sogenannten *cross-border friendly legislation*, unter der die verschiedenen rechtlichen Möglichkeiten zur Behebung bzw. Vermei-

dung grenzüberschreitend problembehafteter Normen verstanden werden, wären neben Experimentierklauseln auch andere regulatorische Alternativen denkbar. Zunächst kommt die grundsätzliche und mit Blick auf ihre Anwendung klassische Möglichkeit in Betracht, staatsvertraglich eine Abtretung von Hoheitsrechten zugunsten eines Nachbarstaates in einem bestimmten räumlichen und inhaltlichen Bereich zu vereinbaren (Frey & Müller, 2023). Staatsvertraglich lassen sich alternativ auch koordinationsrechtliche Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung (*mutual recognition*) vereinbaren (Beck, 2022, S. 130).

Völkerrechtliche Verträge kommen allerdings idealerweise nur dann zum Einsatz, wenn das zu lösende grenzüberschreitende rechtliche Hindernis ein beiderseitiges Hindernis darstellt. Ansonsten wäre eine Lösung über eine einseitige nationale Anpassung des betreffenden Fachrechts einfacher zu erreichen. Völkervertragsrechtliche Regelungen können hier entweder unmittelbar rechtsetzend ausgestaltet werden oder aber den politischen Rahmen für eine koordinierte nationale Rechtsetzung bilden.

Auf europäischer Ebene kommt zur Lösung von Einzelfällen das Instrument „Solvit“ in Betracht sowie der sich im Entwurfsstadium befindliche „European Cross Border Mechanism“ (Frey & Müller, 2023). Entsprechende Verfahren ließen sich unabhängig davon auch auf bi- oder multilateraler Ebene völkervertragsrechtlich vereinbaren.

Eine Möglichkeit zur ex-ante-Vermeidung grenzüberschreitender Hindernisse bereits in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses wäre die Implementierung einer prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, im Rahmen derer bereits vor dem Gesetzgebungsprozess verschiedene Regelungsalternativen entwickelt und bezüglich ihrer wirtschaftlichen, sozialen und umweltrelevanten Auswirkungen miteinander verglichen werden (Frey & Müller, 2024a).

Ergänzend hierzu wäre die Einführung eines standardisierten und grenzüberschreitend kompatiblen Monitorings von Rechtsnormen, die in ihrer grenzüberschreitenden Anwendung Hindernisse aufwerfen, sinnvoll. Dahinter steckt die Erkenntnis, dass die grenzüberschreitende Anwendung von Rechtsnormen nicht zwangsläufig zu rechtlich relevanten Hindernissen (wie beispielsweise rechtliche Inkompatibilitäten oder überkomplexe Verfahrensabläufe) führen muss.

3. Welche Grenzen gibt es für den Einsatz von Experimentierklauseln im grenzüberschreitenden Kontext?

Zunächst ist zu prüfen, ob eine Experimentierklausel zur Erprobung des jeweiligen Sachbereichs erforderlich ist (Schmitz et al., 2020). Materiellrechtlich fehlt es an der Erforderlichkeit von Experimentierklauseln unabhängig von ihrer normativen Ebene zunächst, wenn sie aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung nicht geeignet ist, den beabsichtigten Zweck, die Zusammenarbeit in Grensräumen bzw. die Überwindung von Hindernissen bei grenzüberschreitenden Vorhaben zu erfüllen (Frey & Müller, 2023). Das ist, neben der Möglichkeit, dass die Experimentierklausel im Vergleich zu der ohne sie bestehenden Rechtslage keinen rechtlichen Mehrwert erzielt, der Fall, sofern ihre rechtliche Anwendung im Widerspruch zu den gesetzlichen Grenzen liegt (Frey & Müller, 2023). Die rechtlichen Grenzen für den Einsatz von Experimentierklauseln im grenzüberschreitenden Kontext sind in allen Fällen erreicht, in denen diese selbst sowie die durch sie ermöglichte Abweichung von geltendem Recht eine Verletzung zumindest von integrationsfestem Verfassungs- sowie sonstigem höherrangigen Recht darstellt. Die in diesem Zusammenhang einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen, die insbesondere die Vereinbarkeit einer Experimentierklausel mit dem Völker- und Europäischem Recht sowie dem nationalen Verfassungsrecht umfassen, sind Gegenstand der folgenden Darstellung.

3.1 Vereinbarkeit von Experimentierklauseln mit dem Völkerrecht

Völkerrechtlicher Ausgangspunkt bei der Betrachtung einer Experimentierklausel ist der Souveränitätsgrundsatz, nach dem kein Staat berechtigt ist, Hoheitsrechte auf fremdem Territorium auszuüben, da ein Staat diese im eigenen Staatsgebiet grundsätzlich unbeschränkt ausübt. Der Souveränitätsgrundsatz enthält zwei grundsätzliche Dimensionen: zunächst die Souveränität nach Außen, also die grundsätzliche Unabhängigkeit eines Staates von anderen Staaten sowie die Souveränität nach innen, also das Recht der Selbstbestimmung in Fragen der eigenen staatlichen Gestaltung. Aus ihm abgeleitet wird auch das völkerrechtliche Interventionsverbot, nach dem Völkerrechtssubjekte ein Recht auf Nichteinmischung anderer Völkerrechtssubjekte haben. Eine solche, grundsätzlich völkerrechtswidrige Intervention läge vor, wenn fremde Staaten (oder deren Untergliederungen) auf Grundlage ihres nationalen Rechts Hoheitsakte auf fremdem Territorium

vornahmen. Etwas Anderes gälte im Falle des extraterritorialen Handelns eines Staates insbesondere dann, wenn hierfür ein völkerrechtlicher Gestattungsvertrag vorliegen würde, also der andere Staat das Tätigwerden des fremden Staates auf eigenem Territorium erlaubt oder zumindest duldet. Dieses Szenario ist in der Wirklichkeit der Grenzregionen nicht ungewöhnlich: Ein Beispiel in der Oberrheinregion für einen solchen Gestattungsvertrag ist der „Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet. Staatsvertrag Badische Bahnhof Basel.“

Zudem kann sich ein Staat auch völkerrechtlich verpflichten, auf die Ausübung bestimmter Hoheitsrechte auf eigenem Territorium zu verzichten. Das kann beispielsweise Grenzsicherungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung, die auf eigenem Territorium wirken, Grenzen setzen. In beiden Fällen fällt der Blick auf völkerrechtliche Tatbestände, welche die Ausübung von Souveränitätsrechten des handelnden oder des anderen Staates einschränken. In beiden Fällen trifft dies zunächst auf die Regelungen der grundlegenden Verträge des EU-Primärrechts, also des EUV und des AEUV, zu. Daneben existieren weitere, oft bi- oder trinationale, völkerrechtliche Regelungen.

3.2 Vereinbarkeit von Experimentierklauseln mit EU-Recht

Europarechtlich sind hier zunächst die EU-Grundfreiheiten zu nennen, deren Schutzbereiche a priori zumindest bei der Warenverkehrs- (Art. 34, 35 AEUV), der Arbeitnehmer- (Art. 45 AEUV) sowie der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) eröffnet wären.

Außerdem müssen Experimentierklauseln auch den Regelungen der GRCh entsprechen. Der EuGH legt den Anwendungsbereich der GRCh weit aus und sieht die Mitgliedstaaten bereits dann als nach Art. 51 Abs.1 GRCh gebunden an, wenn deren gesetzgeberisches oder Verwaltungshandeln in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt (EuGH, Urt. v. 26.02.2013 – C-617/70 (Åkerberg Fransson) = ECLI:EU:C:2013:105; Schmitz et al., 2020, S. 50).

Weiterhin wären die Maßnahmen an dem aus Art. 20 GRC hergeleiteten Kohärenzgebot zu messen. Danach muss das Ziel einer in eine Grundfreiheit eingreifenden Maßnahme durch die Mitgliedstaaten grundsätzlich kohärent und auf systematischer Weise erreicht werden. Es “verlangt dem-

gemäß eine Gleichbehandlung inländischer und grenzüberschreitender Sachverhalte“. Sofern ein Mitgliedstaat ein Ziel mit seinen Regelungen in nicht-kohärenter Art und Weise verfolgt, kann er sich nicht mehr auf dieses Ziel zur Rechtfertigung der Beschränkungen berufen. Die Anforderungen an das Kohärenzgebot sind allerdings niedrig.

Auch aus dem EU-Beihilferecht (Art. 101 ff. AEUV) könnten sich entsprechende Grenzen von Experimentierklauseln herleiten lassen, etwa im Falle einer Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone (Frey & Müller, 2024b). Eine dem EU-Beihilferecht widersprechende Sonderwirtschaftszone wäre insoweit rechtswidrig. Dies gälte auch für eine einer solchen Sonderwirtschaftszone zugrundeliegende Experimentierklausel, sofern für sie kein rechtmäßiger Anwendungsbereich verbleibt.

3.3 Vereinbarkeit von Experimentierklauseln mit nationalem Verfassungsrecht

Grundsätzlich hat das Bundesverwaltungsgericht Experimentierklauseln als eine verfassungskonforme Gesetzestechnik anerkannt (BVerwG, Urt. v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 -; Sachstand - Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit, 2018). Allerdings dürfen Normen „auch dann, wenn sie nur versuchsweise und vorübergehend gelten, nicht im Widerspruch zur Verfassung stehen“ (Sachstand - Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit, 2018; VerfGH Bayern, Urt. v. 21.11.1986, Vf. 5-VII-85, 21.11.1986). Zu beachten ist, dass die Abweichungsregelung hinreichend bestimmt auszugestaltet ist (Bestimmtheitsgrundsatz, Art. 20 Abs. 3 GG) und mit den Grundrechten, insbesondere dem grundrechtlichen Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, vereinbar sein muss. Ihrer Natur nach räumen Experimentierklauseln eine Abweichungsbefugnis von der allgemeinen Geltung von Gesetzen für einzelne Sachverhalte ein und scheinen damit zumindest geeignet, eine national verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung hervorzurufen. Diese wären jedenfalls dann problematisch, wenn für eine möglicherweise aufgrund der Experimentier- bzw. Öffnungsklausel entstehende Ungleichbehandlung kein hinreichend gewichtiger Sachgrund bestünde. Jedenfalls für den unionsrechtlich überspannten Bereich des EU-Binnenmarkts, insbesondere im Bereich der Grundfreiheiten, wäre dieser Sachgrund hinreichend, vorausgesetzt die Regelung entspricht dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot (Frey & Müller, 2023).

Unabhängig davon scheinen Experimentier- und Öffnungsklauseln problematisch, die einen geografischen Anwendungsbereich und damit geografische Differenzierungsmerkmale nutzen. Hintergrund hierfür ist, dass sich der Sachgrund, nachdem die Klausel differenziert, am Schutzzweck des Fachgesetzes und nicht etwa an davon unverbundenen geografischen Kriterien orientieren muss. Eine Grenzschießung im Rahmen der COVID-19-Pandemie erschiene nur dann angemessen, wenn die Infektionszahlen jenseits der Grenze höher als diesseits der Grenze wären. Allerdings müsste dies dann kohärenterweise auch für innerstaatliche Infektionsunterschiede gelten.

Entsprechend problematisch dürfte unter diesem Aspekt die Grenzgängerregelung des Art. 13 Abs. 5 des Deutsch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens von 1959 sein. Aus damaliger Sicht mag die dortige Definition der Grenzzone für Arbeitnehmer den deutsch-französischen Arbeitsmarkt widerspiegeln haben, infolge der verbesserten Verkehrsverbindungen und der zunehmenden Digitalisierung (Homeoffice) scheint diese Regelung infolge der Veränderung der Rahmenbedingungen nicht mehr in gleicher Weise geeignet, die Differenzierung zu rechtfertigen.

Jedenfalls unzulässig sind Experimentierklauseln in allen Bereichen, in denen die eingeräumte Abweichungsbefugnis die Verfassung verletzt, wozu beispielsweise Verletzungen der Menschenwürde (Art. 1 GG) oder ein Eingriff in die Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 20 GG, Art. 70 ff, Art. 83 ff. GG) zählen (Sachstand - Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit, 2018, S. 6). Je nach konkreter Fallgestaltung sind weitere verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen anwendungsfallbezogen zu berücksichtigen.

3.4 Zwischenfazit

Experimentier- und Öffnungsklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit müssen ihrerseits höherrangigem Recht entsprechen. Als höherrangig sind, da völkerrechtliche Verträge zwar nationalem Recht vorgehen, aber jedenfalls unterhalb des nationalen Verfassungsrechts rangieren, insbesondere das nationale Verfassungsrecht sowie die Regelungen des Unionsrechts sowie die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts anzusehen.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist hier insbesondere auf das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Bestimmtheitsgebot hinzuweisen. Mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz lässt sich außerdem für Experimentier-

und Öffnungsklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ableiten, dass die Differenzierung zwischen der grenzüberschreitenden Ausnahme und dem nationalen Regelfall stets eines angemessenen Rechtfertigungsgrundes bedarf. Dieser sollte sich idealerweise nicht nach territorialen, sondern vielmehr anhand von sachbereichsbezogenen oder personen-gruppenbezogenen Kriterien orientieren.

Mit Blick auf die praktische Anwendbarkeit spricht aus diesen Gründen vieles für eine spezifischen Verankerung in den jeweils einschlägigen nationalen Fachgesetzen anstelle einer generalklauselartig gehaltenen Regelung in einem völkerrechtlichen Vertrag (Frey & Müller, 2023).

4. Welche Anwendungsgebiete könnte es für Experimentierklauseln im deutsch-französischen Grenzraum geben?

Vor die Klammer gezogen bedeutet das, dass im Folgenden nur solche Fälle dargestellt werden können, die bezogen auf die oben angeführten rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz einer Experimentierklausel in Frage kommen. Diese lassen sich zunächst abstrakt-generell geeigneten politikfeldspezifischen Anwendungsgebieten zuordnen. Außerdem existieren jedoch regelmäßig auftretende rechtliche Fragestellungen, im Rahmen derer die Einräumung einer Abweichungsbefugnis, etwa in Form einer zeitlich befristeten Experimentierklausel bzw. einer Öffnungsklausel im nationalen Recht zu einer Lösung des grenzüberschreitenden Problems führen würde. Zuletzt ist auch ein Rückgriff auf bereits bestehende Experimentierklauseln, etwa auf die in Art.13 Abs.2 des Vertrags von Aachen sowie die Möglichkeit zur Errichtung eines Reallabors, etwa auf der Grundlage nationaler Reallaborgesetze in Verbindung mit einer staatsvertraglichen Regelung oder aufgrund einer solchen denkbar.

4.1 Die Einbettung von Abweichungsregelungen

Grundsätzlich kann die Anwendung von Experimentierklauseln zur Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte in normativer Hinsicht auf der Ebene völkerrechtlicher Verträge (z.B. Art.13 Abs.2 Vertrag von Aachen) sowie auf national fachgesetzlicher Ebene erfolgen. Dabei dürften national spezialgesetzliche Regelungen vorzugswürdig sein. Davon unbenommen ist selbstverständlich das Recht der Staaten, den Einsatz von Experimentier-

klauseln völkervertragsrechtlich zu vereinbaren. Demzufolge ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, wann eine Experimentierklausel unmittelbar in einem völkerrechtlichen Vertrag bzw. wann eine nationalrechtlich ausgestaltete Lösung sinnvoller ist.

Sofern synallagmatische Probleme auf beiden Seiten der Grenze auftreten (Reziprozität) wäre die Lösung über eine Experimentierklausel über eine staatsvertragliche Regelung möglich, die aus Gründen der Verfahrenseffizienz und mit dem Ziel, eine möglichst anwendungsorientierte Lösung, die das Problem grenzüberschreitend löst, einer unilateralen Problemlösungsregelung grundsätzlich vorzuziehen ist. Unbeachtlich davon hindert dies den nationalen Normsetzer natürlich nicht daran, bereits im Vorgriff auf derartige Regelungen eigene Öffnungs- und Experimentierklauseln in das nationale Regelungswerk einzufügen.

Sofern das Problem hingegen nur einseitig, d. h. auf einer Seite der Grenze auftritt, wäre eine Lösung über eine Experimentierklausel im jeweils betroffenen nationalen Recht geeignet, das grenzüberschreitende Problem zu lösen. Derartige Fälle dürften insbesondere in Bereichen, in denen europäisches Recht noch nicht vollständig harmonisiert ist, auftreten.

Als denkbare rechtliche Regelungsalternative zu Abweichungsregelungen auf völkervertragsrechtlicher Ebene käme eine zwischen den beteiligten Staaten koordinierte Lösung über Experimentier- oder Öffnungsklauseln auf nationaler Ebene in Betracht.

4.2 Typische Anwendungsgebiete

Grundsätzlich verbleiben neben den Instrumenten zur Sicherung offener Grenzen, wie sie etwa auf der Ebene des europäischen Rechts mit dem Schengener Grenzkodex sowie der Dublin-III-Verordnung vorgesehen sind, in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit regelmäßig wiederkehrende rechtliche Fragestellungen, die aus der Sicht der lokalen und regionalen grenzüberschreitenden Praxis potentielle Anwendungsfälle einer Experimentier- bzw. Öffnungsklausel sein könnten. Die Entwicklung eines fallbezogenen Einsatzes von Öffnungs- und Experimentierklauseln soll auf dieser Grundlage im Folgenden exemplarisch am Beispiel des grenzüberschreitenden Rettungswesens und der Umweltplaketten beleuchtet werden. Dem entgegen ungeeignet scheint eine Experimentier- bzw. Öffnungsklausel in Fällen, in denen lediglich die administrative Rechtsanwendung zur grenzüberschreitenden Inkompatibilität von Rechtsordnungen führt, nicht

jedoch ein unmittelbar juristisches Problem zugrundliegt (Frey & Müller, 2025, S. 18). In diesen Fällen könnte bereits eine grenzüberschreitende Beratungsstelle zu einer Lösung des grenzüberschreitenden Hindernisses führen (Frey & Müller, 2025, S. 18).

Das *Rettungswesen* verfolgt grundsätzlich das Ziel, eine möglichst flächendeckende und bedarfsgerechte Notfallversorgung sicherzustellen, was in Grenzregionen regelmäßig zu Herausforderungen führt (Pohl-Meuthen et al., 2006, Schäfer, 2025). Nationale Unterschiede bei den Kompetenzen der Rettungssanitäter dies- und jenseits der Grenze erscheinen insbesondere mit Blick auf Fragen der Haftung in Fällen, bei denen es zu Komplikationen kommt bzw. in denen die jeweiligen rechtlich definierten Handlungsbefugnisse überschritten werden, problematisch und hinderlich zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Notfallversorgung.

Jene Unterschiede sind zurückzuführen auf die national divergierenden rechtlichen Rahmenbedingungen, deren Anwendung im grenzüberschreitenden Raum einer Synchronisierung bzw. zumindest einer weitestgehenden Harmonisierung bedarf. In Deutschland liegt die Gesetzgebungskompetenz für die Gefahrenabwehr nach Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich bei den Ländern (Kurzinformation - Gesetzgebungskompetenz für den Rettungsdienst, 2018). Darüber hinaus wären die jeweils einschlägigen Verwaltungskompetenznormen zu berücksichtigen.

Als Lösung für diese reziprok auftretende Schwierigkeit könnte hier zum einen eine Regelung über ein grenzüberschreitendes Rettungsdienstabkommen zwischen den beteiligten deutschen Bundesländern und den im Ausland zuständigen Stellen nach dem Vorbild etwa des Katastrophenschutzabkommens zwischen Frankreich und Deutschland in Betracht kommen (Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 3. Februar 1977 (BGBl. 1980 II, S. 33); Frey & Müller, 2025).

Alternativ könnte in diesem Fall ebenso eine fallgruppenspezifische Lösung durch eine Öffnungs- oder Experimentierklausel im nationalen Recht herbeigeführt werden. Zu denken wäre hier beispielsweise an den wechselseitigen Verzicht auf Entschädigungsansprüchen bei grenzüberschreitenden Rettungsdiensteseinsätzen sowie eine Regelung mit einer Haftungsübernahme durch den ersuchenden Staat nach den für ihn geltenden Regeln nach dem Vorbild des Art. 9 des o.g. deutsch-französischen Katastrophenschutzabkommens oder eine Anwendung der Regelung des ersuchten Staates bei

grenzüberschreitenden Einsätzen im ersuchenden Staat (Frey & Müller, 2025).

4.2.1 Das Anwendungsbeispiel der Umweltplaketten

In Umsetzung der sog. Luftqualitätsrichtlinie (RL 2008/50/EG) haben Deutschland und Frankreich unterschiedliche Regelungen zum Schutz der Luftqualität in sog. Umweltzonen auf der Grundlage des § 40 Abs. 1 S. 1 BimSchG bzw. zones à faibles émissions mobilité nach Art. L 223–4–1 Code général des collectivités territoriales getroffen. Vergleichbar sind die Regelungen dahingehend, als dass die Einfahrt in eine dieser Zonen grundsätzlich verboten ist, es sei denn das Fahrzeug entspricht einer bestimmten Emissionsklasse, was durch eine bestimmte Umweltplakette (bzw. in Frankreich Crit’Air-Plakette) nachgewiesen wird.

In Deutschland sind die Kategorien der Emissionsklassen in der 35. BimSchV geregelt, in Frankreich in der « Arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d’émission de polluants atmosphériques en application de l’article R. 318–2 du code de la route ». Während die deutsche Regelung nur nach Euro-Schadstoffklassen differenziert, differenziert die französische Regelung auch nach der Antriebsart des Fahrzeugs.

Aufgrund ihrer bereits im Jahr 2006 erfolgten Einführung (Verordnung zum Erlass und zur Änderung von Vorschriften über die Kennzeichnung emissionsarmer Kraftfahrzeuge, 2006) „enden“ die deutschen Umweltplaketten bei Euro 4 – so dass auch alle Euro 5 und 6 Fahrzeuge unabhängig von ihrer Antriebsart, also einschließlich Erdgas und Elektrofahrzeuge, dieselbe grüne Umweltplakette haben, während die in Frankreich 2016 (Arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d’émission de polluants atmosphériques en application de l’article R 318-2 du code de la route) eingeführten Crit’Air-Plaketten differenzierter hinsichtlich der „jüngsten“ Kategorien Euro-Norm 5 und 6 sind. Während auf EU-Ebene die Nummerierung der Euro-Normen aufsteigend erfolgt (je höher die Nummer, desto strenger die Anforderungen an die Emissionen der Fahrzeuge), steigen bei den Crit’Air-Plaketten die Anforderungen mit absteigender Nummer, Crit’Air-Klasse 1 bekommen nur die neuesten Euro 5 oder Euro 6-Benziner.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung ist eine wechselseitige Anerkennung der jeweils anderen Umweltplakette im grenzüberschreitenden Bereich nicht möglich. Die Anerkennung der weniger strengen deut-

schen Regelung in Frankreich ist wegen der daraus entstehenden Ungleichbehandlung von in Frankreich zugelassenen Fahrzeugen nicht möglich, eine Anerkennung der strengeren französischen Regelung in Deutschland nicht wegen des grundsätzlich abschließenden Charakters der nationalen Regelung in der 35. BImSchV (Schink & Fellenberg; *Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge in der Umweltzone Stuttgart*, 27.02.2018).

Hier könnte eine Lösung über eine Öffnungsklausel zugunsten strengerer auf der Grundlage der Luftqualitätsrichtlinie erlassener ausländischer Normen dahingehend helfen, dass in Deutschland auch diese Umweltplaketten als gleichwertig anerkannt werden (Frey & Markl-Hummel, 2021).

4.2.2 Das Beispiel des Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen

Neben den konkret fallbezogenen Anwendungsfällen für den Einsatz einer Experimentierklausel schafft die sog. „Experimentierklausel“ des Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen ein neues rechtliches Instrument in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und eröffnet die Möglichkeit in Fällen, in denen kein anderes Instrument den Abbau bestimmter Hindernisse ermöglicht, angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen vorzusehen (Berrod & Frey, 2023, S. 27).

Zwar ist der Vertrag von Aachen ein dem Anwendungsbereich des Art. 59 Abs. 2 GG unterfallender ratifikationspflichtiger politischer völkerrechtlicher Vertrag, der auch durch die jeweiligen parlamentarischen Kammern auf der Grundlage von Art. 53 der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958 und Art. 59 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes ratifiziert wurde, gleichwohl ist die Regelung des Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen nicht unmittelbar anwendbar. Hierzu fehlt es der Regelung an Bestimmtheit, sowohl in materieller Hinsicht als auch in prozeduraler Hinsicht. Sie enthält insofern – ganz in der Tradition des Elysee-Vertrags – lediglich eine allgemeinpolitische Willenserklärung (Frey & Müller, 2023).

5. Fazit

Der Beitrag zeigt, dass Öffnungs- und Experimentierklauseln als zentrale Elemente einer *cross-border-friendly legislation* in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einen wichtigen und weitreichenden Anwendungsbereich haben. Sie können grundsätzlich sowohl auf unionsrechtlicher-, völkervertragsrechtlicher und nationaler Ebene verankert werden. Dabei

müssen sie jedoch die national-verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere den Bestimmtheitsgrundsatz sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz einhalten.

Sofern es sich bei dem zu lösenden Rechtsproblem um ein spiegelbildliches bzw. synallagmatisches Problem handelt, bietet sich eine Verankerung der Lösung in einer staatsvertraglichen Regelung an. Diese kann entweder unmittelbar durch eine völkervertragsrechtliche Regelung erfolgen oder auf Grund einer völkervertragsrechtlichen Regelung in den jeweiligen nationalen Fachgesetzen. Sofern sich das zu lösende rechtliche Hindernis lediglich auf einer Seite der Grenze verorten lässt, bietet sich hingegen eine Lösung über eine einseitige Ergänzung der fachgesetzlichen Regelungen um eine entsprechend bestimmte Öffnungs- oder Experimentierklausel an.

Die Regelung des Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen enthält hingegen keine unmittelbar anwendbare Experimentier- und Öffnungsklausel, sondern lediglich eine allgemeinpolitische Willenserklärung, deren Rechtsgedanken durch die nationalen Gesetzgeber jeweils fachgesetzlich umgesetzt werden muss.

Literaturverzeichnis

- Beck, J. (2022). *Horizontal integration: An administrative science perspective on cross-border cooperation in Europe*. Nomos.
- Beck, W. & Schürmeier, C. (2024). *Die kommunalrechtliche Experimentierklausel als Reforminstrument*. LKV, 2004(11), 488–491.
- Berrod, F. & Frey, M. (2023). *Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen: Möglichkeiten, Grenzen und Anwendung in der Praxis = Article 13, par. 2, du traité d'Aix-la-Chapelle : possibilités, limites et applications pratiques*. Schriften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Wissenschaft 18. Dike; Nomos.
- DFI (Deutsch-Französisches Institut) (Hrsg.). (2020). *Frankreich Jahrbuch 2019. Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen*. Springer VS.
- Frey, M. & Markl-Hummel, L. (2021). *Umweltplaketten als Beispiel für nicht harmonisierte Umsetzung von EU-Richtlinien*. VR, 361.
- Frey, M. & Müller, R. A. (2023). *Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*. Studie erstellt von der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl für das Euro-Institut, finanziert durch Auswärtiges Amt Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2593508/de9c4cdba39f490bc4e436d03117d46e/230419-studie-experimentierklauseln-data.pdf>
- Frey, M. & Müller, R. A. (2024a). Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene: Ausgestaltungsmöglichkeiten für ein Cross-Border Impact Assessment am Beispiel Baden-Württembergs. *Die Öffentliche Verwaltung*, 77(7), 258–266.

- Frey, M. & Müller, R. A. (2024b). Rechtliche Ausgestaltung grenzüberschreitender Wirtschaftsräume – Rahmen, Grenzen, Gestaltungsoptionen. *NVwZ*, 43(23), 1802–1812.
- Frey, M. & Müller, R. A. (2025). *Experimentierklausel-Check: Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung an den deutschen Grenzen zu Frankreich, Dänemark, Polen und den Niederlanden*. https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/01_News/2025/Experimentierklausel-Check_03022025.pdf
- Fricke, P. & Hugger, W. (1979). *Test von Gesetzentwürfen: Teil I: Voraussetzungen einer testorientierten Rechtsetzungsmethodik*. Speyerer Forschungsberichte 11. Speyer.
- Grzeszick, B. (1997). Öffnungsklauseln für die Kommunalverwaltung. *Die Verwaltung* (30), 545–572.
- Horn, H.-D. (1989). *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz. Schriften zum öffentlichen Recht*. Bd. 567 (1. Auflage). Schriften zum Öffentlichen Recht. Duncker & Humblot.
- Kurzinformation – Gesetzgebungskompetenz für den Rettungsdienst, WD 3 – 3000 337/18 (2018). <https://www.bundestag.de/resource/blob/578930/9d2bce49781ec8e604a9097b277cf22a/WD-3-337-18-pdf-data.pdf>
- Maaß, V. (2001). *Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen*. Zugleich ein Beitrag zu § 7a BerlHG. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2001. Schriften zum Öffentlichen Recht. Bd. 863. Duncker & Humblot.
- Müller, R. A. & Frey, M. (2023). Experimentation Clauses as an Element of Cross-Border Friendly-Legislation – The Franco-German Treaty of Aachen as a Model for Future Cross-Border Cooperation in Germany’s Border Areas? *German Yearbook of International Law* 66, 379–396. <https://doi.org/10.3790/gyil.2024.367988>
- Pohl-Meuthen, U., Schlechtriemen, T., Gerigk, M., Schäfer, S. & Moecke, H. (2006). Grenzüberschreitender Rettungsdienst – Wunsch und Wirklichkeit. *Notfall + Rettungsmedizin*, 9(8), 679–684. <https://doi.org/10.1007/s10049-006-0857-4>
- Sachstand – Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit, WD 3 – 3000 – 259/18 (2018). <https://www.bundestag.de/resource/blob/573014/a6bfa652bd1d6b81e8f431e7c358a753/WD-3-259-18-pdf-data.pdf>
- Schäfer, T. (2025). Grenzenlose Katastrophen – Herausforderungen und Chancen des Katastrophenschutzes in Grenzregionen am Beispiel der Feuerwehr im Saarland und im Département Moselle. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 194–212). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag
- Schink, A. & Fellenberg, F. Dieselfahrverbote zur Einhaltung der Grenzwerte für NO₂? *NJW*, 2018(28), 2016–2019.
- Schmitz, H., Mayer, C. A., Neubert, C.-W. & Reiling, I. (2020). *Umsetzung der BMWi-Strategie „Reallabore als Testräume für Innovation und Regulierung“*. Erstellung einer Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln [für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie]. Noerr LLP. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gutachten-experimentierklausel-reallabore.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Weber, K. (Hrsg.). *Weber Rechtswörterbuch*. C.H. Beck.

Michael Frey & Rahel Alia Müller

Wolff, A., Brink, S. & Ungern-Sternberg, A. von (Hrsg.). (2024). *BeckOK Datenschutzrecht: DS-GVO, DA, BDSG. Datenschutz und Datennutzung*. C.H. Beck.

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

Matthias Wörner (Hochschule der Polizei Baden-Württemberg)

Zusammenfassung

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das erste grenzüberschreitende polizeiliche Informationssystem und Kernstück des Schengener Übereinkommens. In dem Datenverbund sind nicht nur die Mitgliedstaaten der EU und assoziierte Schengenstaaten angeschlossen, sondern auch Institutionen der supranationalen Ebene. Durch das SIS wurde die Zusammenarbeit der Polizeien der Mitgliedstaaten stark befördert, so dass es zu einer unterschiedlichen Geschwindigkeit bei der Harmonisierung einerseits der polizeilichen und andererseits der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten kam. Ausdruck findet dies in seiner Entwicklung: Das SIS wurde als Kompensation wegfallender Grenzkontrollen als Fahndungssystem konzipiert, sein Charakter hat sich jedoch mittlerweile zum Ermittlungsinstrument gewandelt. Die dynamische Weiterentwicklung führt zur umfangreichen Kompetenzerweiterung der Ermittlungsbehörden, jedoch zugleich zu einer Dysbalance bezüglich der Beschuldigtenrechte, was eben auch an dem architektonischen Bruch zwischen strafrechtlicher Harmonisierung und polizeilicher Zusammenarbeit liegt. Hier gibt es aus deutscher Sicht – mit der Trennung von Prävention und Repression –, trotz aller Zustimmung zu den Erfolgen des SIS, Nachholbedarf, will man nicht die Grundlage der Waffengleichheit im Strafverfahren so sehr in Schieflage bringen, bis das Bundesverfassungsgericht Korrekturbedarf sieht und damit die Weiterentwicklung hemmt.

Schlagworte

Schengener Informationssystem, SIS, Schengener Übereinkommen, Polizeiliche Zusammenarbeit, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Sicherheitsunion, Zusammenarbeit in Strafsachen

1. Einführung

Kann man einem System zu seinem Geburtstag gratulieren? Wie eben das Schengener Übereinkommen seinen Geburtstag feiert, so hat auch das Schengener Informationssystem (SIS) sein gleichklingendes Jubiläum. Das Bundeskriminalamt (BKA) spricht von einer Erfolgsgeschichte der europäischen Zusammenarbeit, weil es sich um „eines der bedeutendsten Instrumente für die Sicherheit in der Europäischen Union“ handelt.¹

In dieser langen Geschichte hat das SIS allerdings mehrere Erneuerungen erfahren, bei dem nicht nur die Anwendung des Schengen-Besitzstands regelmäßig angepasst und erweitert wurden, sondern die von solch fundamentaler Neuausrichtung waren, dass der ursprüngliche Charakter kaum mehr erkennbar ist. Kritische Stimmen sind der Ansicht, dass das SIS außer Kontrolle geraten sei (so ausdrücklich Leutheuser-Schnarrenberger, 2004). Fest steht bei einer analytischen Betrachtung, dass im SIS die Widersprüche des „europäischen Bundesstaates“ ebenso erkennbar sind, wie deutlich wird, dass das SIS der Prototyp (und technisches sowie architektonisches Vorbild) für alle polizeiliche Systeme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und damit ein wesentlicher Baustein der Internationalisierung der Polizei war. Aus supranationaler Sichtweise kann man anhand der Entwicklung des SIS aber auch die Genese von der Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer Sicherheitsunion mitverfolgen (allgemein auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band).

Das „Geburtskind“ erfordert also eine genauere Betrachtung, um festzustellen, ob es wohlgestaltet oder verwachsen ist, sich in der Pubertät oder vielleicht in einer Mid-Life Crisis befindet oder in den besten Jahren Ausdruck einer gereiften Persönlichkeit geworden ist. Freilich kann in diesem Beitrag nicht die weitergehende Frage behandelt werden, ob der Wegfall der Grenzkontrollen durch einen intensiven Informationsaustausch der Polizeien kompensierbar war und ist. Den Boer (1996) beschreibt den damaligen zweifelnden, politischen Diskussionsstand, der aber mittlerweile kaum mehr Bedeutung hat.

1 https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2024/Presse2024/240313_PM_SIS.html (30.04.2025).

2. Was ist das Schengener Informationssystem (SIS)?

2.1. Die Idee

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist ein wesentliches Element des Schengener Durchführungsübereinkommens. Mit seiner Inbetriebnahme am 26. März 1995 sollte es in der Form der engeren grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit als eine – von vielen – Ausgleichsmaßnahmen ein Mehr an Sicherheit an der Außengrenze der teilnehmenden Staaten (es waren in der ersten Stunde fünf der zehn Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) garantieren, um den durch den Wegfall der Grenzkontrollen (als Waren- und Personenkontrollen) empfundenen Kontrollverlust in Bezug auf die innere Sicherheit auszugleichen (zur historischen Entwicklung und ihrer Begründung in übersichtlicher Darstellung Winkelmann, 2010). Orrù (2021, S.159) weist zurecht darauf hin, welche politischen Widerstände dabei überwunden werden mussten.

Damit ist das SIS die erste institutionalisierte internationale polizeiliche Zusammenarbeit, in der gleichsam die „Schreibtische von Polizisten verschiedener Länder elektronisch direkt verbunden sind“ und damit Ausschreibungen ohne ein aufwendiges Prüf- und Genehmigungsverfahren unmittelbare Wirkung entfalten. Dies ist ein wesentlicher Baustein für die Erfahrung eines einheitlichen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Von der Ausrichtung her handelt es sich beim SIS um ein computergestütztes, länderübergreifendes Fahndungs- und Informationssystem (ein Fahndungssystem dient dem Auffinden, bzw. Identifizieren von Personen oder Sachen), das die Zusammenarbeit der nationalen Grenzschutz-, Zoll- und Polizeibehörden vereinfachen und verbessern sollte. Zielrichtung war u. a. die grenzüberschreitende Verfolgung von Straftätern in Echtzeit. Als Treffer/Nicht-Treffer-Konstruktion war das SIS im Ursprung ein reines Abfragesystem der beteiligten Schengenstaaten, ob eine Ausschreibung vorliegt, und damit nur ein „kleines“, aber ein grenzüberschreitendes Fahndungssystem. Eine direkte Zielfahndung nach Personen war nicht vorgesehen. Hierbei sollte man nicht vergessen, dass im weiteren Verlauf mit der Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island vier Länder als sog. Assoziierte Schengen-Länder im SIS integriert wurden, die keine EU-Mitgliedstaaten sind. Grundlegend ist mit dem SIS eine Verbindung von Staaten in der polizeilichen Zusammenarbeit erreicht worden, die als Mosaik eines einheitlichen Raums der Sicherheit und des Rechts funktioniert und

mit aktuell durchschnittlich ca. 20 Mio. Suchanfragen täglich² einen wesentlichen Baustein der internationalen Zusammenarbeit der Polizeien der Länder in der EU darstellt. Der Grundsatz der allgemeinen Verfügbarkeit polizeilicher Daten ist die pointierte Zusammenfassung dieser Idee. Damit ist das SIS mehr als ein Harmonisierungsinstrument. Es erweitert die Möglichkeiten sowohl der Mitgliedsstaaten als auch der supranationalen Einrichtungen und gleicht nicht nur die rechtlichen Voraussetzungen an.

2.2. Die Architektur

Systemisch gilt in Bezug auf das SIS der Satz *form follows function*. Gemäß der Kompetenzverteilung errichteten die beteiligten Schengenstaaten eine Zentralbehörde mit einem zentralen System (mit Sitz in Straßburg) sowie nationale Stellen. Für Deutschland betreibt das BKA in Wiesbaden die sog. SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entries*) und ist Ansprechpartner für die SIRENEs der anderen Schengen-Staaten. Im Aufbau mit dem deutschen INPOL-System vergleichbar, ist das SIS damit eine Verbunddatei verschiedener (hier internationaler) Polizeiorganisationen. Gemäß der Kompetenzverteilung sind die nationalen Behörden dafür verantwortlich, welche Daten ins SIS gespiegelt werden (Art. 4 VO [EU] 2018/1862, ABl. EU 2018 Nr. L 312, S. 56). Damit haben die nationalen Stellen die Verantwortung für die Datenqualität. Nur sie können Datensätze verändern oder löschen (Art. 59 VO [EU] 2018/1862). Die von SIRENE eingegebenen Daten werden dann an die Zentralstelle des SIS übermittelt und von dort aus dann an alle nationalen Stellen gespiegelt.

Noch immer liegt die Übertragung nationaler Ausschreibungen ins SIS bei Haftbefehlen in einem sehr überschaubaren Rahmen. Im Jahr 2017 gab es beispielsweise in Deutschland 163.162 offene Haftbefehle³ und 17.000 Europäische Haftbefehle, 2600 davon aus Deutschland⁴. Das ist durchaus verständlich, da viele Haftbefehle Vollstreckungshaftbefehle sind, damit nur lokale Wirkung entfalten sollen und müssen. Insgesamt nutzt Deutschland

2 <https://www.eulisa.europa.eu/news-and-events/news/enhanced-sis-nutshell> (30.04.2025).

3 <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/polizei-offene-haftbefehle-kriminalitaet-statistik> (30.04.2025).

4 <https://www.eiz-niedersachsen.de/europaeischer-haftbefehl-kommission-zieht-positiv-e-bilanz-2/> (30.04.2025).

das SIS – zusammen mit Frankreich und Italien – am intensivsten (vgl. BT-Drs. 20/10732, S. 1).

3. *Entwicklung des SIS*

3.1. Historische Entwicklung

Es lohnt sich, das Wachsen des SIS genauer zu untersuchen und die flankierenden Institutionen dabei miteinzubeziehen, denn es gibt mannigfaltige Bezugnahmen und entsprechende Neuausrichtungen. In der Geburtsstunde 1995 des Schengener Besitzstandes bestand noch keine Verknüpfung zu supranationalen Institutionen. Dennoch gab es bereits ab 1975 mit der TREVI-Gruppe (Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und Internationale Gewalt) das erste Netzwerk von Vertretern der Justiz- und Innenministerien zwischen europäischen Mitgliedstaaten als zwischenstaatliche (dabei aber polizeiliche und geheimdienstliche) Kooperation. Dort wurden effizient Informationen zu den genannten Bereichen in spezifischen Sachverhalten ausgetauscht. Jedoch fehlte dieser Kooperation die institutionelle Tiefe und damit die Breitenwirkung. Die Pflege der Beziehungen zu Drittstaaten, die für die EU ebenfalls typisch geworden ist, war aber auch bereits für die TREVI-Gruppe ein probates und zielorientiertes Mittel. Mit der Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht 1992 wurde als „Dritte Säule“ eine „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ vereinbart, was politische Diskussionen um die Tragweite der Revision und Ergänzung des Schengen-Besitzstandes im EU-Rahmen auslöste (ausführlich Schober, 2017, S. 289–292). Inhaltlich wurde damit aber nur der Status quo festgeschrieben und als sog. Dritte Säule in die EU überführt. Die TREVI-Arbeitsgruppen wurden durch den Rat in der Besetzung „Inneres und Justiz“ übernommen.

Der größte Meilenstein nach der Errichtung des SIS war die Überführung der völkerrechtlichen Verträge des Schengen-Acquis in den Rechtsbestand der EU durch den Vertrag von Amsterdam mit Wirkung zum 1. Mai 1999. Dabei darf nicht vergessen werden, dass EU und Schengenraum nicht deckungsgleich sind, weil die jeweils beteiligten Mitgliedstaaten nicht identisch sind. Die sog. Dritte Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) wurde als „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ umgeformt. Damit konnte der Rat unter Einstimmigkeit Rahmenbeschlüsse zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften

erlassen; der Begriff des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Ziel der Union wurde erstmalig verwendet (zum Begriff und seiner Entwicklung vertiefend Elsen, 2005, S. 43–49). Die EU war im Übrigen immer spezifisch davon geprägt, dass die nationalen Grenzen durchlässig werden, in der Wahrnehmung verschwinden (Brodowski, 2013, S. 492). Mit dem Vertragswerk wurde zugleich eine primärrechtliche Grundlage für Europol und das Gemeinsame Europäische Asylsystem geschaffen.

Faktisch gestand man mit der Neukonzipierung das Scheitern der strafrechtlichen Harmonisierung mit den Mitteln völkerrechtlicher Übereinkommen ein (Karsai & Wörner, 2023, S. 9). Zu dieser Zeit waren die supranationalen Möglichkeiten noch vergleichsweise begrenzt gegenüber den Bedürfnissen der Ermittlungsbehörden, weswegen in diesen Zeiten vermehrte bilaterale Polizeiverträgen zwischen Nachbarstaaten innerhalb der EU geschlossen wurden, welche den direkten Informationsaustausch in vielen Details gegenüber dem SIS ergänzten und operativ darüber deutlich hinausgingen (Übersicht über alle Polizeiverträge Deutschlands mit den Nachbarstaaten bei Kirchhoff, 2024, S. 166–167; zum deutsch-französischen Polizeivertrag siehe Brodowski, 2025).

Die Gründung von Eurojust auf Grundlage des Vertrags von Nizza und vor allem die Einführung des Europäischen Haftbefehls im Jahr 2002 stellen weitere Meilensteine der Entwicklung des SIS dar. Der Europäische Haftbefehl ermöglicht eine EU-weite Vollstreckung, reduziert Auslieferungshindernisse und begrenzt diese auf die im Rahmenbeschluss vorgesehenen Vollstreckungshindernisse. Da eine Ausschreibung im SIS einem Europäischen Haftbefehl gleichsteht (Art. 9 Abs. 3 RB 2002/584/JI, ABL. EG 2002 Nr. L 190, S. 1), wurde das SIS somit der Informationsträger für einen EU-weiten Vollstreckungsraum. 2004 wurde Frontex gegründet, ohne dass damit direkt ein Zugriff auf das SIS möglich wurde. Dies änderte sich erst später.

Der Vertrag von Lissabon (Jahr 2009) überführte die Politik der inneren Sicherheit aus dem Einstimmigkeitsprinzip in das normale Gesetzgebungsverfahren der EU mit qualifizierter Mehrheit sowie der Mitsprache des Europäischen Parlaments und zementierte damit rechtsstaatliche Standards auch für die Weiterentwicklung des SIS, auch wenn die Waffengleichheit des Europäischen Parlaments im Vergleich zu nationalen Parlamenten noch immer vergleichsweise unterentwickelt ist. Die Fundierung rechtsstaatlicher Balance wurde zeitgleich dadurch vertieft, dass die Grundrechtecharta Geltung als EU-Primärrecht erlangte. Erstmals gab es ein supranationales explizites Grundrecht auf persönlichen Datenschutz gem. Art. 8 GR-Charta

und auf einen individuellen Rechtsbehelf gem. Art. 47 GR-Charta, was bezüglich möglicher Wirkungen bei Ausschreibungen im SIS immer noch nicht vollständig ausgelotet ist. In 2011 wurde die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA) gegründet, die alle IT-Systeme für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreut. Damit war die technische Grundlage für ihre Vernetzung geschaffen, was Aden (2022, S. 184) kritisiert, weil bereits das Bereithalten der Daten zum Abgleich einen Zweckwechsel darstellt.

Im Jahre 2013 wurde das SIS generalüberholt. Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) brachte wesentliche Erweiterung mit sich. Ermöglicht wurde dies nicht nur durch eine aktualisierten Datenbanktechnik, sondern durch eine komplett neuen Hardware-Architektur und Software. So veränderte sich die Datenqualität enorm. Es konnten erstmals auch biometrische Merkmale wie Lichtbilder, Fingerabdrücke und DNA-Profile für die Personenfahndung genutzt werden, wie dies bereits im Vertrag von Prüm 2005 vorgesehen war. Aber auch die Zugriffsmöglichkeiten von Europol, Eurojust und Frontex erweiterten den Charakter als supranationales Fahndungsinstrument maßgeblich, auch wenn nicht alle Institutionen gleichermaßen auf die gleichen Datenbanken des SIS zurückgreifen können. So waren die Befugnisse von Eurojust weitergehender als diejenigen von Europol, weil auch Vermisste und Aufenthaltsermittlungen für Eurojust freigegeben sind (Fahrner, 2020, S. 460). Konsequenterweise erlangte der EuGH 2014 die Möglichkeit, in allen Themenfeldern des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts seine Aufsichtsrolle auszuüben.

Im Jahre 2015 erschütterten schließlich die sog. Flüchtlingskrise sowie mehrere Anschläge das Sicherheitsgefüge in der EU, so dass die politische Agenda die Sicherheitspolitik in den Vordergrund schob. Sicherheit entwickelte sich zu einem gesellschaftlichen Querschnittsthema (Aden, 2022, S. 177). Die Mitgliedstaaten verloren das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Schengen-Besitzstandes. So prägte die Kommission im Jahr 2016 den Begriff der Europäischen Sicherheitsunion und füllte diesen auch inhaltlich aus. Ergebnis war die Gründung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (2016) sowie der Europäischen Staatsanwaltschaft (2017). Ebenfalls Ergebnis der programmatischen Neuausrichtung war das mit den Änderungen erklärte Ziel, die Informationssysteme der inneren Sicherheit der EU zu vernetzen. Der Gedanke der Interoperationalität (2018) war geboren, ebenso die Absicht, das SIS II zu einem SIS III zu erweitern. Im Unterschied zu früher, als die sicherheitspolitischen Impulse vor allem aus den Reihen der

Mitgliedstaaten erfolgten, nahm nun die supranationale Ebene das Zepter in die Hand und förderte die technologischen Modernisierungsprozesse bei der inneren Sicherheit umfassend.

3.2. Die Geschwister des SIS

Im Laufe der Zeit hat die EU sechs weitere große zentrale IT-Systeme für die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit entwickelt (näher dazu Arden, 2023). Dies sind das Visa-Informationssystem (VIS), Eurodac als System zur Erfassung der Fingerabdrücke von Asylbewerbern, EES als elektronisches Ein- und Ausreisensystem, das alle Grenzübertritte von Nicht-EU Bürgern erfasst, ETIAS als Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem und schließlich ECRIS (Europäisches Strafregisterinformationssystem). Die 2011 gegründete supranationale Behörde EU-LISA (Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) hat im Bereich Justiz und Inneres das Betriebsmanagement für alle IT-Systeme übernommen. Besondere Beachtung verdient die Ermöglichung der Interoperationalität seit 2019. Diese technische Schnittstelle ermöglicht es gleichsam einer Suchmaschine, in allen IT-Systemen die vorhandenen Informationen miteinander abzugleichen und zu verknüpfen. Dazu gehören auch vorliegende biometrischen Daten; dies sind aktuell Fotos, Fingerabdrücke, Handflächenabdrücke, Finger- und Handflächenabdruckspuren sowie DNA-Datensätze. Bilderkennungstechniken für Gesichtsbilder und Fotos werden aktuell noch nicht verwendet, weil die Zuverlässigkeit hierfür noch nicht hinreichend anerkannt wird.

3.3. Die Leistungsfähigkeit des Systems

Noch im Jahre 2003 waren die Fahndungsbestände, die im SIS gespeichert waren, vergleichsweise bescheiden (Busch, 2003, S. 90). Von den 9,7 Mio. Sachfahndungsdaten bezogen sich fast 80 % (7,6 Mio.) auf Pässe und Personalausweise; 1,2 Mio. Personendaten auf nur 874.032 reale Personen, weil viele Aliasdaten gerade bei Asylsuchenden in Verwendung waren. Nur 1,6 % der Ausschreibungen waren Ausschreibungen zur Festnahme (Art. 95 SDÜ). 98 % der Einträge waren Einreiseverweigerungen gem.

Art. 96 SDÜ. Busch (2003) kommt damit zur Bewertung, dass das SIS „in erster Linie [...] ein technisches Instrument einer rigiden Migrations- und Asylpolitik“ sei. Aktuell sind über 86 Mio. Datensätze im SIS gespeichert.⁵

Die schlichte Datenmenge lässt aber keine Aussage über die Leistungsfähigkeit des SIS zu. Weit entscheidender ist die Erweiterung der Befugnisse der Datenerfassung und -übermittlung. So ist es mittlerweile möglich, einzelne Fingerabdrücke oder Teilabdrücke mit dem Datenbestand abzugleichen (Art. 43 VO [EU] 2018/1862). Des Weiteren sind nunmehr die Polizeien befugt, verdeckte Kontrollen von Sachen oder Personen durchzuführen (Art. 36 VO [EU] 2018/1862; vgl. näher Fahrner, 2020, S. 456–457) oder sog. Ermittlungsanfragen an andere Mitgliedstaaten zu richten. Das sind Ausschreibungen, welche die Ermittlungen von Personen ermöglichen, gegen die kein Straftatverdacht besteht, sondern nur eine Möglichkeit, dass sie an Straftaten beteiligt sein könnten. Damit können unter Umständen Personen ohne Identitätspapiere, welche sich in der Nähe eines Tatorts aufgehalten haben, verifiziert werden. In Fällen von Terrorismusverdacht wurden die Polizeibehörden sogar erstmalig verpflichtet, das SIS zu nutzen (BT-Drs. 20/4353).

Das Bundeskriminalamt (BKA) ist gem. § 33b Abs. 2 BKAG auch befugt, für die deutschen Geheimdienste verdeckte Kontrollen im SIS auszuschreiben. Diese müssen streng protokolliert werden, damit sie vom Parlamentarischen Kontrollgremium überprüft werden können. Andernfalls stellt dies einen Verstoß gegen das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten dar, wie das Bundesverfassungsgericht erst jüngst erneut festgestellt hat. Zudem prüft der Generalbundesanwalt vorab der Übernahme geheimdienstlicher Daten in ein Strafverfahren deren Verwertbarkeit im Strafverfahren und lässt auch nur dann eine Ausschreibung im SIS zu (BVerfG, Beschl. v. 28.09.2022 – 1 BvR 2354/13 = ECLI:DE:BVerfG:2022:rs20220928.1bvr235413, Rn. 52). Ob dies allerdings bei Ausschreibungen, die durch Geheimdienste anderer Mitgliedstaaten veranlasst wurden, in gleicher Weise nachvollziehbar ist, muss bei derzeitigem Sachstand bezweifelt werden.

In der Gesamtbetrachtung entwickelte sich damit das SIS immer weitergehender von einem bloßen Fahndungs- hin zu einem echten Ermittlungsinstrument (so auch Böse, 2019, Rn. 7), weil Zielrichtung nicht mehr nur die Suche nach spezifischen Sachen oder Personen ist, sondern die Optionen der Informationsbeschaffung bezüglich des Umfelds von Personen

5 https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Aufgabenbereiche/internationaleFunktion/SchengenerAbkommen/SIS/schengenSIS_node.html (30.04.2025).

oder Sachen zunehmend an Bedeutung gewinnt. In grenzüberschreitenden Sachverhalten kann die Polizei hierüber verdeckt Informationen gewinnen, die sich wiederum nach Verdichtung in Ermittlungsansätze verwandeln (können).

Schließlich wurden in der Erweiterung des SIS III rund 2.000 weitere deutsche Behörden an das SIS mit Abfragerechten mit Wirkung vom 1. Dezember 2022 (BT-Drs. 20/3707) angeschlossen. Ausländerbehörden, Zulassungsstellen für Kraftfahrzeuge und Wasserfahrzeuge, die Staatsanwaltschaften, das Luftfahrtbundesamt mit seinen Dienststellen, Waffenbehörden oder deutsche Botschaften haben nunmehr weitgehende Leserechte und sogar teilweise eigene Eintragerechte. Beispielsweise ist es den Botschaften gestattet, Rückkehrentscheidungen oder Einreisesperren eigenständig im System zu vermerken.

3.4. Einordnung der Entwicklung

Wie aufgezeigt, hat sich die Leistungsfähigkeit des SIS über die Jahre beträchtlich erweitert. Die direkte Vernetzung der polizeilichen Arbeitsebene erzeugt eine hohe Dynamik und polizeiliche Effizienz. Die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden findet ihren intensivsten Ausdruck in der engen Zusammenarbeit über die geschaffenen informationellen Netzwerke, von denen das SIS eben nur eines ist, und die nationale Datensätze in alle supranationalen Ecken spiegeln. Diese „faktische Erweiterung nationaler polizeilicher Befugnisse“ (Bäuerle, 2024, S. 59) durch Vernetzung war bedeutsamer und effizienter als die Harmonisierungsbestrebungen bezüglich der nationalen Rechtsordnungen über die rechtlichen Instrumentarien der EU. Daher weist die justizielle Entwicklung – speziell die strafrechtliche Zusammenarbeit – logischerweise eine deutlich langsamere Geschwindigkeit auf. Heger (2022, S. 199) fasst dies zutreffend zusammen, wenn er beschreibt, „die EU strebe keine Vereinheitlichung des Rechts an, sondern eine einheitliche Freiheit in Sicherheit“. Dies ist auch normativ verankert, indem Art. 87 Abs. 1 AEUV festlegt, dass die EU eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden entwickelt, wohingegen die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gem. Art. 82 Abs. 1 AEUV die Angleichung der Rechtsvorschriften als Zielvorgabe ausreichen lässt. Die verschiedenen Geschwindigkeiten haben für Deutschland aber durchaus weitreichende Folgen. Bekanntermaßen unterscheidet das deutsche Recht – vor allem aus kompetenzrechtlichen Gründen – so eindeutig wie möglich

zwischen Prävention und Repression. Dies wird in vergleichbarer Form auf der supranationalen Ebene nicht durchgehalten – weder in der Datenpflege verschiedener Mitgliedstaaten der EU noch im Rollenverständnis in den supranationalen Institutionen, wo beispielsweise ein personeller Wechsel aus der Polizei (Europol) zu Eurojust unproblematisch möglich ist (Bieber, 2024, S. 518).

Die Einteilung in Prävention und Repression hat aber durchaus weittragendere Auswirkungen als es die kompetenzrechtliche Betrachtung vermuten lässt. Im deutschen System sind die Beschuldigtenrechte und diejenigen der Ermittlungsbehörden ausgewogen. Die Erweiterung der Möglichkeiten der Ermittlungsbehörden ohne Ausgleichsmaßnahmen für die Verteidigung führt im Ergebnis zu einer Einschränkung der Beschuldigtenrechte und damit zu einem Missverhältnis innerhalb der Repression. Denn ein deutscher Strafverteidiger kann nicht ohne weiteres nachvollziehen, woher und wie valide eingespeiste Informationen anderer Mitgliedstaaten sind (so bereits Wörner, 2018, S. 31–33). Die Möglichkeit, geheimdienstliche Informationen anderer Mitgliedstaaten in einem deutschen Strafverfahren zu verwenden, ist nicht nur theoretischer Natur. Dies wird auch durch die Vorverlagerung vieler Straftatbestände weiter unterstützt, womit die Trennlinie zwischen Prävention und Repression zunehmend an Kontur verliert. Will man daraus kein unerträgliches rechtsstaatliches Ungleichgewicht erzeugen, muss hierfür dringend ein Ausgleich erarbeitet und verankert werden. Die Gründung einer Koordinierungsstelle für Strafverteidiger im institutionellen Rahmen der EU ist hierbei eine denkbare Variante, in Ableitung der Gedanken zum Europäischen Datenschutzbeauftragten.

4. Sicherheit und Rechtsschutz

Die Erweiterungen des SIS lassen auch die Frage aufkommen, ob die enthaltenen Daten hinreichend geschützt sind. Vorfälle wie im Jahr 2012, als 1,2 Mio. Datensätze (davon 270.000 der deutschen Polizei) von Hackern über einen Angriff in die Computer eines dänischen Dienstleisters, der den dänischen Teil des dänischen SIS betrieb, kopiert wurden,⁶ lassen dabei gewisse Zweifel entstehen, auch wenn seither keine weiteren Vorfälle öffentlichkeitswirksam geworden sind.

6 <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2014-01/hakcer-kopieren-daten-schengenener-informationssystem.de> (30.04.2025).

Im Bereich des Rechtsschutzes gab es in der Entwicklung der EU – dessen ungeachtet – beachtliche Veränderungen. Wie die Architektur es immer noch vorsieht, kann sich ein Betroffener einer Ausschreibung an die jeweilige nationale Stelle wenden, denn nur die ausschreibende Behörde kann die Daten bearbeiten und damit auch löschen. Die Auskunft oder ein Lösungsanspruch darf allerdings bei den nationalen Stellen eingereicht werden, auch wenn die Ausschreibung durch einen anderen Mitgliedstaat erfolgte. Informationen über eine deutsche Ausschreibung sind daher beim BKA zu erfragen. Auf formlosen Antrag muss das BKA gem. Art. 15 DSGVO spätestens innerhalb eines Monats Auskunft darüber erteilen, welche Informationen im SIS gespeichert sind. Die Richtlinie *JI-RL* 2016/680 spricht in Art. 12 Abs. 3 sogar von unverzüglicher Auskunft der Behörde und ist eine speziellere Vorschrift zur DSGVO für die justizielle Datenverarbeitung, wird aber in Zweifelsfällen durch die allgemeineren Regelungen ergänzt. Verwehrt werden kann dies in Einzelfällen nur aufgrund eines überwiegenden Geheimhaltungsinteresses, so beispielsweise bei Vorliegen von Tatsachen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründen. In weitergehenden Fällen kann dann gem. Art. 77 DSGVO Beschwerde über Datenschutzverstöße beim Bundesbeauftragten für Datenschutz erhoben werden. Deutlich schwieriger ist dies in der Umsetzung, wenn ein anderer Mitgliedstaat die Ausschreibung veranlasst hat. Dann muss der Betroffene den Verwaltungs- und ggf. Rechtsweg des jeweils ausschreibenden Mitgliedstaates beachten, was in der Praxis erheblich mehr Mühe macht, insbesondere da viele andere Mitgliedstaaten kein solch scharfes Trennungsgebot zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei haben. Erleichternd darf die betroffene Person eine Beschwerde im jeweiligen Heimatstaat einlegen, um Sprachhürden abzubauen (Schneider, 2012, S. 67). Ebenso weist Arden (2023, S. 410) zurecht darauf hin, dass der Betroffene zuerst einmal von einer Ausschreibung erfahren muss, was bei verdeckten Maßnahmen vergleichsweise unwahrscheinlich ist.

Ergänzt wird die DSGVO durch eine weitere EU-Datenschutzrichtlinie zur Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (*RL* 2016/680/EU), die in Deutschland im Wesentlichen durch das BDSG 2018 umgesetzt wurde. Durch die Richtlinie ist grundsätzlich die Zweckbindung bei der Erhebung und Verarbeitung polizeilicher Daten für die gesamte EU vorgesehen und das Datenschutzniveau für alle Mitgliedstaaten für polizeiliche Daten angeglichen, worauf man sich auch verlassen können soll (so Kirchhoff, 2024, S. 224).

Mittlerweile hat sich auch der EuGH zur Tragweite des SIS und dem daraus folgend erforderlichen Rechtsschutz positioniert. Danach darf eine Ausschreibung im SIS nur erfolgen, soweit dies mit europäischen Primärrecht und insbesondere der Grundfreiheit der Freizügigkeit vereinbar ist (EuGH, Urt. v. 31.01.2006 – C-503/03 [*Kommission/Spanien*] = ECLI:EU:C:2006:74). Einschränkungen der Freizügigkeit seien nur bei hinreichend schweren Gefährdungen begründbar, für die es tatsächliche Anhaltspunkte geben muss. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus den Vorgaben der EU-Grundrechtecharta (vgl. mit weiteren Beispielen Bäuerle, 2024, S. 62–63).

5. Ausblick

Das SIS hat sich zu einem wirkmächtigen Instrument der polizeilichen Zusammenarbeit entwickelt. Insgesamt betrachtet ging die Erweiterung der Kompetenzen des SIS mit dem rechtsstaatlichen Ausbau einher. Allerdings weist bereits jetzt das System Unwuchten auf, welche in Bezug auf ein Strafverfahren die Waffengleichheit zwischen Staatsanwaltschaft und den Rechten des Beschuldigten bezweifeln lässt. „Die Allverfügbarkeit von polizeilichen Informationen führt mit ihrer Allverwendbarkeit eben zu einer Reduzierung des Rechtsschutzes“ (Wörner, 2018, S. 33). Prognostiziert man nun die weitere Entwicklung anhand zweier weiterer Initiativen, so drängt sich ein zwingender Handlungsbedarf auf. Das Europäische Parlament und der Rat haben eine neue Verordnung angenommen, die Europol gestattet, den Mitgliedstaaten vorzuschlagen, Ausschreibungen zu Terroristen und Straftätern auf der Grundlage von Informationen aus Nicht-EU Ländern in das SIS einzugeben. Zusätzlich wird am Einsatz von Künstlicher Intelligenz bei der Auswertung von Informationssystemen gearbeitet (vgl. Pfeffer, 2022). Die neue KI-Verordnung der EU (VO 2024/1689, in Kraft seit 1. August 2024) schafft die Voraussetzung zur Anwendung von KI im Sicherheitsbereich, wobei sich die Tragweite eben noch nicht bestimmen lässt. Beide Entwicklungen mögen Ermittlungsansätze generieren, aber die Nachvollziehbarkeit und rechtliche Überprüfbarkeit der Quellen wird deutlich erschwert. Bereits jetzt leiden Strafverteidiger darunter, dass nicht alle SIS-Ausschreibungen vollständig im System in Übersetzung vorliegen, so dass deren Überprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit eingeschränkt ist. So enthalten Fahndungersuchen, welche nach europäischem und deut-

schem Recht als Europäischer Haftbefehl einzustufen sind (§ 83a Abs. 2 IRG), häufig keine Übersetzung und erschweren damit die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit (Böhm, 2018, S. 335). Wenn sich also bereits jetzt Einschränkungen der Beschuldigtenrechte greifen lassen, sollte der supranationale Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass seine dynamischen Fortschritte nicht die nationale Ebene überfordern und in einen solchen Zugzwang bringen, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht als Korrektiv in Verlängerung der Solange-Entscheidungen⁷ einen nationalen Riegel einzieht, sondern das Wachsen des Geburtstagskindes in Reife und Würde ermöglicht. Mit der Lissabon-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht auf die hierbei neuralgischen Punkte bereits deutlich hingewiesen (vgl. näher Meyer, 2009). Ein Nachziehen der Überprüfungsrechte der Datenbestände des SIS wäre hierfür erforderlich. Andernfalls nimmt der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Schaden an einem „halb-starken“ Instrument. Das würde das Jubiläum doch deutlich trüben.

Literaturverzeichnis

- Aden, H. (2022). Innere Sicherheit im System der Europäischen Union: Politiken, Kompetenzen, und Herausforderungen für rechtsstaatliche Standards. *Integration*, 45(3), 175–187. <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2022-3-175>
- Arden, A. (2023). Intelligente Grenzen? Potenziale und Risiken von Smart Borders. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 43(11/12), 405–411.
- Böse, M. (2019). Art. 87 AEUV. In U. Becker, A. Hatje, J. Schoo & J. Schwarze (Hrsg.), *Schwarze. EU-Kommentar* (4. Auflage). C.H. Beck.
- Bäuerle, M. (2024). *Das Informationsrecht der Sicherheitsbehörden zwischen Konstitutionalisierung und Europäisierung*. Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Bieber, R. (2024). § 19 Strafrecht, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. In R. Bieber, A. Epiney, M. Haag, & M. Kotzur (Hrsg.), *Die Europäische Union. Europarecht und Politik* (16. Auflage). Nomos.
- Böhm, K.M. (2018). *F. Auslieferung aufgrund eines Europäischen Haftbefehls*. In H. Ahlbrecht, K.M. Böhm, R. Esser & F. Eckelmanns, *Internationales Strafrecht. Auslieferung – Rechtshilfe – EGMR – internationale Gerichtshöfe* (2. Auflage). C.F. Müller.

7 In den sog. Solange-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wurde das Verhältnis der deutschen Grundrechte zu den Vorgaben des Europarechts ausgelotet. Insbesondere die Prüftiefe des Bundesverfassungsgerichts in Konfliktfällen zum Grundrechtsschutz war Gegenstand der beiden Entscheidungen. Im Ergebnis stellte dabei das höchste deutsche Gericht fest, dass in den anliegenden Sachverhalten der Grundrechtsschutz gewahrt würde, aber eine entsprechende Überprüfung erfolgt, *solange* dieser Schutz garantiert bleibt, vgl. *Solange I* (BVerfGE 37, 271) und *Solange II* (BVerfGE 73, 339).

- Brodowski, D. (2013). Innere Sicherheit in der Europäischen Union. *Juristische Ausbildung (JURA)*, 35(5), 492–504. <https://doi.org/10.1515/jura-2013-0049>
- Brodowski, D. (2025). Das Mondorfer Abkommen als ‚Labor‘ für die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa? In D. Braun, U. Connor & K. Höfer (Hrsg.), *Grenzregionen als Laboratorien der Europaforschung. Multidisziplinäre Perspektiven auf gesellschaftliche Herausforderungen in europäischen Grenzregionen* (im Druck). Nomos.
- Busch, H. (2003). Meldungen aus Europa. *CILIP* 2003(3), 90–92.
- Elsen, C. (2005). Die Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der sich erweiternden Europäischen Union. In P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (S. 43–51). Nomos.
- Den Boer, M. (1996). Schengen: A New Security Regime for Europe. In K. Heilbronner (Hrsg.), *Zusammenarbeit der Polizei- und Justizverwaltungen in Europa. Die Situation nach Maastricht – Schengen und SIS* (S. 95–110). Kriminalistik Verlag.
- Fahrner, M. (2020). *Handbuch Internationale Ermittlungen*. C.H. Beck.
- Heger, M. (2022). Die Europäische Union als Binnenraum der Sicherheit im Spannungsfeld zwischen (Grund-)Freiheiten der Unionsbürger und deren (Grund-)Recht auf Sicherheit. *Integration*, 45(3), 188–201. <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2022-3-188>
- Leutheusser-Schnarrenberger, S. (2004). Ein System gerät außer Kontrolle: Das Schengener Informationssystem. *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 37(4), 97–101.
- Karsai, K. & Wörner, L. (2023). European Union and Council of Europe: Special Focus on Criminal Law. In K. Ambos & P. Rackow (Hrsg.), *The Cambridge Companion to European Criminal Law* (S. 3–29). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108891875.003>
- Kirchhoff, G. (2012). *Europa und Polizei* (2. Auflage). Boorberg.
- Meyer, F. (2009). Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG und das Strafrecht. *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ)*, 29(12), 657–663.
- Orrù, E. (2021), *Legitimität, Sicherheit, Autonomie. Eine philosophische Analyse der EU-Sicherheitspolitik im Kontext der Digitalisierung*. Nomos.
- Pfeffer, K. (2022). Stille Europäisierung – Wie europäisch wird das deutsche Polizeirecht? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 41(5), 294–298.
- Schneider, J.-P. (2012). Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbands. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 31(2), 65–70.
- Schober, K. (2017). *Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm*. C.F. Müller.
- Winkelmann, H. (2010). 25 Jahre Schengen: Der Schengen-Acquis als integraler Bestandteil des Europarechts – Bedeutung und Auswirkung auf die Einreise- und Aufenthaltsrechte – Teil I. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 30(7), 213–222.
- Wörner, L. (2018). Die Übermittlung von Informationen im Lichte des deutsch-polnischen Kooperationsvertrags und der EU-Rechtshilfenvorgaben aus deutscher Sicht. In A. Ligocka, M. Małolepszy, & M. Soiné (Hrsg.), *Die grenzüberschreitende Informationsgewinnung und -verwertung am Beispiel der Zusammenarbeit der deutschen und polnischen Strafverfolgungsbehörden* (S. 15–38). Logos.

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

Liane Wörner & Luis Jakobi (Universität Konstanz)

Zusammenfassung

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) fußt maßgeblich auf dem Schengener Übereinkommen und dem damit einhergehenden Abbau von Binnengrenzen. Dem europäisch-transnationalen Doppelverfolgungsverbot aus Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ kommt für die Durchsetzung des RFSR eine grundlegende Rolle zu. Es zeigt sich zugleich deutlich, dass der RFSR kein starres Konzept, sondern in seiner Zielverbindlichkeit Leitprinzip für Handlungen der Unionsorgane ist, auch bei der näheren Ausgestaltung des *ne bis in idem*-Grundsatzes. Dem werden die aktuellen Regelungen der Union nicht in Gänze gerecht. Zur im Ergebnis verbindlichen Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten gilt es vielmehr, die Bedürfnisse der Bürger:innen im RFSR in den Fokus zu stellen und ausgehend hiervon einen entsprechenden Verteilungsmechanismus zu erarbeiten. In Betracht kommt etwa ein auf alle Elemente des Raums ausgerichtetes Effizienzdenken, während staaten- bzw. völkerrechtliche Anknüpfungspunkte in den Hintergrund rücken sollten. Ohne dass es auf die eine „richtige“ Lösung ankäme, vertieft und verdeutlicht die Zusammenschau von Entwicklungen die Zusammenhänge zwischen den Protagonist:innen und vermag die grundlegende Bedeutung des europäisch-transnationalen Doppelverfolgungsverbots als Fundament des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzuzeigen.

Schlagworte

Strafrecht, Strafverfahren, Europäisierung, Schengen, *ne bis in idem*, Doppelverfolgungsverbot, Doppelbestrafungsverbot, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR), Jurisdiktionskonflikte

1. Einleitung

Im europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) erscheint das europäisch-transnationale Doppelbestrafungsverbot heute als selbstverständliches Fundament. Erfragt man in der Zusammenschau die konkreten Herausforderungen, zeigt sich aber sogleich, dass hier noch einiger Regelungsbedarf besteht. Dazu sei im Folgenden zunächst kurz der Zusammenhang von Schengen bis Europa gezeichnet (Abschnitt 2.), um aufbauend die Jurisdiktionskonkurrenzen in dessen Spannungsfeld in den Schengenkontext zu stellen (Abschnitt 3.). Durch die Anerkennung eines europäisch-transnationalen Doppelverfolgungsverbots entwickelten sich diese Konkurrenzen zum Konflikt, wobei Art. 54 SDÜ im Laufe der Zeit eine neue Bedeutung erhielt (Abschnitt 4.). Stellt man die nunmehr erlassene Verordnung (EU) 2024/3011 dem Rahmenbeschluss 2009/948/JI zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafsachen (RB) zur Seite, lassen sich Bedingungen einer Konsensbildung jedenfalls entwickeln (Abschnitt 5.), die aufzeigen, dass hinsichtlich der praktischen Wirksamkeit noch viele Fragen offen bleiben.

2. Schengen, Europa und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Der Europäischen Union liegt ein Selbstverständnis als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zugrunde (Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 1 AEUV). Ausgangspunkt hierfür war das Schengener Übereinkommen (Frenz, 2012, S. 701; dazu u. a. der Einleitungsbeitrag in diesem Band). Mit dem Abbau der Binnengrenzen wurde ein Raum der Freiheit geschaffen, der durch den Vertrag von Amsterdam in die EU einbezogen wurde. Die Schaffung des Raums der Freiheit zog jedoch die Notwendigkeit seiner Sicherheitsstellung und seiner Einhegung auch durch das Recht nach sich bzw. machte dies erforderlich (Meyer, 2011, S. 190). Denn weil Freiheit und Freizügigkeit Kriminalität begünstigen, bedürfe es einer Kompensation durch sicherheitsfördernde Ausgleichsmaßnahmen (Hecker, 2024, Kap. 12 Rn. 12; zudem Hecker, 2001, S. 307; dazu u. a. auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band).

Was unter den einzelnen Bereichen des Raums zu verstehen ist, ist bis heute dennoch nicht abschließend geklärt. Dem Begriff der Freiheit werden insbesondere die Elemente der Freizügigkeit, aber auch jene des Schutzes

der (Freiheits-)Grundrechte der Bürger:innen zugeordnet (Weiß & Satzger, 2018, Rn. 27). Sicherheit wird in Relation zu eben dieser Freiheit verstanden und soll sich auf die Abwehr von aus der Abschaffung von Binnengrenzen und damit einhergehender Freizügigkeit resultierenden Risiken, also insbesondere auf die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, beziehen (Weiß & Satzger, 2018, Rn. 29). Dies beinhaltet Elemente effektiver und effizienter Prävention und Repression, also etwa eine nicht selektiv und beliebige, sondern umfassende Rechtsdurchsetzung. Auch dem Raum des Rechts werden wiederum Rechtsdurchsetzung, Schutz von Grundrechten und Grundfreiheiten, sowie Elemente des Rechtsstaates zugeordnet (Breitenmoser & Weyeneth, 2015, Rn. 21; Weiß & Satzger, 2018, Rn. 30). Die konkrete Abgrenzung bleibt unklar.

Aufgrund somit fehlender Bestimmtheit und des zugleich hohen Abstraktionsgrades wird dem Raumkonzept etwa vorgeworfen, dass es sich lediglich um eine „Worthülse“ handle (Streinz et al., 2010, § 20). Andere sehen umgekehrt in dem Raumgedanken als solchem ein Hauptziel der Union (Frenz, 2012, S. 701), eigenständiges Unionsziel (Meyer, 2011, S. 173) oder auch Grundlage und Zielsetzung für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Heger, 2022, S. 188). Ersteren Kritiker:innen ist zwar insofern beizupflichten, dass das Konzept des RFSR einen zu hohen Abstraktionsgrad aufweist, um aus sich heraus etwa Grundrechtseingriffe zu legitimieren. Allerdings ist aufgrund seiner prominenten Stellung in EUV, AEUV und der Präambel der GRCh davon auszugehen, dass der RFSR über eine bloße Legislativlyrik hinaus Verfassungs(leit)prinzip sein soll. Seine Schaffung ist konsequent somit auch Handlungs- und Auslegungsmaxime im Rahmen der Europäisierung des Straf(verfahrens)rechts; Freiheit, Sicherheit und Recht sind legitimes, in diesem Politikbereich vordergründiges Ziel. Überschneidungen, fehlende Trennschärfe und Wechselwirkungen sind nicht schädlich, da es sich um einen einheitlichen Raum handelt und der Integrationsprozess allen drei Bereichen gleichermaßen verpflichtet ist (ähnlich Suhr, 2022, Rn. 77). Wechselwirkungen und Ambiguitäten treten aber in besonderem Maße im Strafrecht hervor: Denn während das Strafrecht auf der einen Seite zumindest seinem Grundgedanken nach gesamtgesellschaftliche Sicherheit begünstigt, bedeutet es auf der Kehrseite essenziell die Beschränkung individueller Freiheit des Täters. Ein Vorrangverhältnis besteht insofern nicht, die Prinzipien sind in bestmöglichen Ausgleich, also Konkordanz, zu bringen (Meyer, 2011, S. 189–190). Naheliegend ist hierbei das Verständnis, das Recht als Mittel des Ausgleichs zwischen Freiheit und Sicherheit zu verstehen und einzusetzen (Heger, 2022, S. 188).

3. Jurisdiktionskonkurrenzen im Spannungsfeld von Freiheit, Sicherheit und Recht

Indem die effektive Strafverfolgung grenzüberschreitender Kriminalität im RFSR primär dem Bereich der Sicherheit zugeordnet wird, hat dies freilich einer Entwicklung Vorschub geleistet, unter deren strafanwendungsrechtlichem Blickwinkel sich ein Netzgedanke herausgebildet hat. Nach diesem sollen sich die Zuständigkeiten einzelner Staaten dergestalt erstrecken, dass Straftäter:innen an möglichst keinem Ort mehr der Strafverfolgung entgehen können. Negative Jurisdiktionskonkurrenzen, bei welchen kein Staat für die Verfolgung zuständig ist oder sich zuständig fühlt, sollen so bestmöglich vermieden werden (Eisele, 2013, S. 4; Vander Beken et al., 2002, S. 625). Gewährleistet wird diese vom Netzgedanken geforderte, umfassende praktische Durchsetzung des Strafrechts durch ein weitgehend monoperspektivisches Verständnis des Strafanwendungsrechts, den Verzicht auf internationale Kollisionsnormen und die völkerrechtliche Zulässigkeit multipler Anknüpfungspunkte, sog. *genuine links*. Auf der Kehrseite fördert dies jedoch durch die parallele Anwendbarkeit mehrerer Strafrechtsordnungen wiederum das Entstehen positiver Jurisdiktionskonkurrenzen (zum Begriff Wörner & Wörner, 2012, S. 249–250).

Da dabei die Bürger:innen Zentralfiguren jenes Raumkonzepts sind (Meyer, 2011, S. 188: „Archimedischer Punkt“), muss jedoch auch der Standpunkt der Beschuldigten im RFSR in den Blick genommen werden. Diesen stellen sich letztlich zwei Gefahren: So kann es sowohl zu einer Mehrfachbestrafung oder Mehrfachverfahren durch eine iterativ wiederholte Strafverfolgung als auch zu simultan in unterschiedlichen Staaten geführten Mehrfachverfahren kommen (Eicker, 2005, S. 631). An der Vermeidung beider Fälle besteht aufgrund einer Vielzahl negativer Auswirkungen und Belastungen zumeist ein erhebliches Interesse des/r Beschuldigten (ausführlich Zimmermann, 2014, S. 176–181). Bereits die abstrakte Gefahr einer weit(er)en Strafverfolgung ist geeignet, den/ie Beschuldigte:n vom Gebrauch der Freizügigkeit aus Art. 21 AEUV abzuhalten (Eisele, 2013, S. 10), steht also im Konflikt mit dem Freiheitselement des RFSR. Ebenso birgt Strafrecht in besonderem Maße Risiken für Freiheitsgrundrechte, so dass Freiheit auch maßgeblich durch einen Schutz *vor* Strafrecht gewährleistet wird (ähnlich Sieber, 2009, S. 8–9). In diesem Kontext zu sehen ist auch die rechtsstaatliche Sensibilität dieser Thematik, die einen Bezug zum Raumbestandteil des Rechts aufweist. Insofern sind Jurisdiktionskon-

kurrenzen anschauliches Beispiel für das multipolare Interessenverhältnis im RFSR.

4. *Ne bis in idem*: Von der Konkurrenz zum Konflikt

Wie nun die Konkordanz zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht herzustellen ist, ergibt sich grundsätzlich aus Art. 50 GRCh und Art. 54 SDÜ, die ein europäisch-transnationales Doppelverfolgungsverbot (*ne bis in idem*) statuieren. Hiernach ist die mehrfache Aburteilung bzw. Verfolgung aufgrund derselben Tat nicht nur im selben, sondern in allen anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich verboten. Diese Sperrwirkung für weitere Verfahren tritt jedoch erst mit rechtskräftigem Urteil ein. Geregelt ist somit lediglich das Problem der iterativen, nicht hingegen aber das Problem der simultanen Strafverfolgung (Eicker, 2005, S. 631).

4.1. Grundsatz: Freiheitsschutz vor Strafrecht statt „Wer zuerst kommt“

Ohne Auflösung positiver Jurisdiktionskonkurrenzen vor Aburteilung droht es somit zur Geltung eines faktischen Prioritätsprinzips im Sinne eines „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst – und als einziger!“ (Burchard, 2015) zu kommen (Vander Beken et al., 2002, S. 624). Angesichts der mit diesem Prinzip einhergehenden Zufälligkeiten und Gefahren, wie der eines *forum shoppings*, erscheint eine rationale rechtliche Auflösung zwingend notwendig (Eisele, 2013, S. 7–10; Vander Beken et al., 2002, S. 624–625; Wörner & Wörner, 2012, S. 250; Zimmermann, 2014, S. 318–319). Es handelt sich im Lichte des *ne bis in idem*-Grundsatzes somit um Jurisdiktionskonflikte (Wörner & Wörner, 2012, S. 249–250). Art. 50 GRCh und Art. 54 SDÜ geben hierbei das Ergebnis eines Auflösungsprozesses vor, nach welchem in der Praxis lediglich ein Staat für die Aburteilung eines einheitlichen Sachverhalts zuständig sein darf. Für die Ausfüllung dieser Funktion machen die Art. 50 GRCh und Art. 54 SDÜ hingegen keine näheren Vorgaben.

Mit Blick auf das Gesamtgefüge ist der Grundsatz an sich freiheitssichernd zu verstehen, mit Mansdörfer (2004, S. 244) sogar als „Grundelement jeglicher freiheitlicher Ordnung“ und „Forderung systemorganisierter Freiheit“. Wer bereits abgeurteilt wurde, muss keine weitere Strafverfolgung befürchten und kann uneingeschränkt von seiner Freizügigkeit Gebrauch machen. Es erfolgt Freiheitsschutz vor Strafrecht. Gleichsam lässt er sich als

Absage an eine weitestmögliche, multiple Punitivität verstehen, was man als Einschränkung der Sicherheit verstehen kann.

4.2. Sinnumkehr des Art. 54 SDÜ

Ursprünglich konkretisierte der EuGH nach Integration des Schengen-Besitzstandes in die EU durch den Vertrag von Amsterdam am 1. Mai 1999 den Art. 54 SDÜ auch zugunsten der Freizügigkeit (Gaede, 2014, S. 2990; Hecker, 2024, Kap. 12 Rn. 54 ff.), also als Element der Freiheit. Dies entspricht auch dem Grundgedanken der Gründerstaaten des Schengen-Vertrags, nach welchem die Verhinderung einer mehrfachen Strafverfolgung innerhalb eines Rechtsraums als zentral erachtet wurde (Schomburg & Suominen-Picht, 2012, S. 1190). Als die EU-Grundrechtecharta und das in ihrem Art. 50 GRCh enthaltene Doppelverfolgungsverbot am 1. Dezember 2009 Bestandteil des EU-Primärrechts wurde, wandelte sich diese vermeintlich klare Zuordnung jedoch. Vergleicht man nämlich aus heutiger Sicht den Regelungsgehalt des Art. 54 SDÜ mit Art. 50 GRCh, könnte man annehmen, dass es sich bei der Norm des Schengener Durchführungsübereinkommens um ein „Vor-Lissabon-Relikt“ handelt. Das Doppelbestrafungsverbot des Art. 54 SDÜ setzt eine bereits erfolgte, noch andauernde oder nicht mehr mögliche Vollstreckung der Sanktion voraus, während Art. 50 GRCh sich lediglich auf das Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils bezieht und insofern auf das Vollstreckungselement verzichtet. Entsprechend des *lex posterior*-Grundsatzes wäre Art. 54 SDÜ damit im Geltungsbereich des Art. 50 GRCh gegenstandslos (Hecker, 2024, Kap. 12 Rn. 38 mwN).

Der für die Auslegung des SDÜ zuständige EuGH fand jedoch einen anderen Weg und (re)integrierte Art. 54 SDÜ in das mit Inkrafttreten der Grundrechtecharta entstandene neue System. Art. 54 SDÜ ist darin Schranke des Art. 50 GRCh im Sinne des Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh (EuGH, Urt. v. 27.05.2014 – C-129/14 PPU (*Spasic*) = ECLI:EU:C:2014:586). Legitimes Ziel sei die Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit; die Norm bewirkt hierzu eine Fortgeltung der Vollstreckungsbedingung. Das Inkrafttreten der GRCh bedingt in der Folge eine Sinnumkehr des Art. 54 SDÜ: Der freiheitssichernde Aspekt ist heute Ausfluss des Art. 50 GRCh, während Art. 54 SDÜ lediglich die Aufrechterhaltung der Vollstreckungsbedingung zukommt. Letztere dient aber maßgeblich der Sicherstellung der (Straf-)Rechtsdurchsetzung und somit einem erhöhten Maße an Sicherheit.

Art. 54 SDÜ gewährleistet dann kein Mehr an Freiheit, sondern prägt umgekehrt die sicherheitsorientierte faktische Garantie einer Strafvollstreckung (Heger, 2022, S. 191).

Diese Neuausrichtung wurde in der Literatur häufig als Verkennung des Schutzzwecks des *ne bis in idem*-Grundsatzes und seiner Einordnung als Menschenrecht kritisiert (Gaede, 2014, S. 2990–2991; Meyer, 2014, S. 276–277; Schomburg & Suominen-Picht, 2012, S. 1191). Sie stieß angesichts der angeführten Notwendigkeit der Vollstreckungsbedingung und hinsichtlich des geprägten dogmatischen Verhältnisses zugleich ebenso auf Zuspruch (Hecker, 2024, Kap. 12 Rn. 39; Pauckstadt-Maihold, 2015, S. 362), zumal eine solche Auslegung nach den gem. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV zu berücksichtigenden Erläuterungen zur GRCh durch den Unionsgesetzgeber gewollt ist (Burchard & Brodowski, 2010, S. 183–184). Für beide Seiten sprechen gute Argumente. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, den Freiheits- oder Sicherheitsaspekt zu einseitig hervorzuheben und dadurch den Blick auf eine vermittelnde, einen tatsächlichen Ausgleich bewirkende Lösung zu versperren (Duesberg, 2017, S. 69–74). Maßgeblich für eine solche dynamische Ausweitung des aktuellen Schutzbereichs könnte etwa sein, ob eine Vollstreckung des Ersturteils (rechtlich) überhaupt zu befürchten ist; falls nicht, kann eine Zweitverfolgung geboten sein (in diese Richtung Burchard & Brodowski, 2010, S. 184). Bereits die Frage nach der Grundausrichtung des *ne bis in idem*-Grundsatzes zeigt insofern auf, in welchem Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit sich das europäisch-transnationale Doppelverfolgungsverbot bewegt (spezifisch in Bezug auf das Vollstreckungselement Duesberg, 2017, S. 70–72).

4.3. Ausfüllung der Funktion der Art. 50 GRCh und Art. 54 SDÜ

Wie gesehen, bleiben Art. 50 GRCh und Art. 54 SDÜ gegenüber dem Auflösungsprozess von Jurisdiktionskonflikten selbst grundsätzlich offen. Sie geben auch in ihrer Gesamtschau lediglich vor, dass am Ende nur *eine* Aburteilung (unter Vorbehalt der Vollstreckung) stehen darf. Ein so verstandener *ne bis in idem*-Grundsatz fordert also nicht, dass bereits *ex ante* lediglich das Strafanwendungsrecht eines Mitgliedsstaates greifen darf, was sich etwa im Wege einer (kompetenziell fraglichen) Harmonisierung des Strafanwendungsrechts erreichen ließe (ausführlich Eisele, 2013, S. 12–15). Darin läge in der Tat eine strafanwendungsrechtliche Revolution zur Vermeidung abstrakter Jurisdiktionskonflikte (zum Begriff Zimmermann,

2014, S. 34) als (*ex ante*) vorgelagerter Baustein der Strafverfolgung und somit ein denkbar möglicher Auflösungsmechanismus. Denkbar ist jedoch ebenso eine *ex post*-Auflösung konkreter Konfliktlagen (zum Begriff Zimmermann, 2014, S. 34). Letzterem sind etwa das Prioritätsprinzip und der in der Europäischen Union gewählte Ansatz zuzuordnen.

4.4. Status quo: Hin zu einer konkretisierten Konfliktlösung durch die Verordnung (EU) 2024/3011?

Der Ansatz der Union zur Auflösung von Jurisdiktionskonflikten setzt sich maßgeblich aus dem Rahmenbeschluss 2009/948/JI zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafsachen (RB) und – mit Inkrafttreten am 1. Februar 2027 – der Verordnung (EU) 2024/3011 über die Übertragung von Verfahren in Strafsachen (VO) zusammen.

Der *Rahmenbeschluss* beinhaltet seinerseits einen Mechanismus, durch welchen parallel geführte Strafverfahren zunächst mittels gegenseitiger Information aufgedeckt werden sollen (Art. 5–9 RB), um anschließend im Wege gegenseitiger Kooperation durch die Aufnahme von Konsultationen zu einem einverständlichen Ergebnis hinsichtlich der Lösung des Kompetenzkonflikts zu kommen (Art. 10–13 RB). Naheliegend, aber nicht zwingend, ist insofern die Verfahrenskonzentration in einem Mitgliedstaat (Art. 10 Abs. 1 Halbsatz 2 RB).

Hinsichtlich der Frage, anhand welcher Kriterien die Behörden eine einvernehmliche Lösung zu finden haben, hält sich der Rahmenbeschluss weitgehend zurück (Sinn, 2013, S. 4). Maßgabe ist lediglich, dass eine effiziente Lösung gefunden werden soll, die die Nachteile parallel geführter Verfahren vermeidet (Art. 10 Abs. 1 RB). Letzteres trifft auf die Entscheidung für die Verfahrenskonzentration in einem Staat grundsätzlich zu, da es anschließend keine parallel geführten Verfahren mehr gibt. Für die Frage, in welchem Staat das Verfahren geführt werden soll, verbleibt somit das ausfüllungsbedürftige Kriterium der Effizienz. Weiteren teilweisen Aufschluss über Entscheidungskriterien bietet Erwägungsgrund 9: Hiernach sind insbesondere die im Eurojust-Jahresbericht 2003 genannten Leitlinien maßgeblich. Dieser umfasst auszugsweise den Ort der hauptsächlichen Tatbegehung, den Ort des größten Schadens, die Staatsangehörigkeit des/r Verdächtigen/Beschuldigten und dessen/ren Interessen bzw. die solchen des Opfers. Insofern ermöglicht der Erwägungsgrund lediglich den Schluss, dass es einer Einzelfallabwägung der gesamten Umstände mit offenem

Ausgang bedarf, um den Begriff der „Effizienz“ auszufüllen. Eine solche sieht bereits Art. 11 RB vor, sodass der Mehrwert der Hinweise in dem Erwägungsgrund beschränkt ist (Sinn, 2013, S. 4; Zimmermann, 2014, S. 307). Auch ist im Ergebnis kein Mitgliedstaat zur Abtretung oder Ausübung der Strafverfolgung verpflichtet (Erwägungsgrund 11), sodass man an der Effektivität dieses vermeintlich effizienzfördernden Mechanismus in der Tat zweifeln mag (ähnlich Zimmermann, 2014, S. 315–317).

Auch zu der möglichen Übertragung von Strafverfahren, sollten die Behörden die Konzentration in einem Staat als konsensuales Ergebnis hervorbringen, schweigt der Rahmenbeschluss. Bis heute ist damit kein einheitlicher Rechtsrahmen entstanden, abgesehen von den nunmehr durch die Europäische Staatsanwaltschaft koordinierten Strafverfahren; der Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI vom 30. November 2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren durch die Mitgliedstaaten liegt elf Jahre zurück (Europäische Kommission, 2014, 2. Juni), das Übereinkommen des Europarats vom 15. Mai 1972 über die Übertragung von Strafverfolgung wurde von Deutschland nicht ratifiziert (Schomburg & Suominen-Picht, 2012, S. 1193). Die Ergänzung bzw. Flankierung durch einen entsprechenden Rechtsakt war Gegenstand vieler Diskussionen in der EU, welche auf einem Papier der rumänischen Ratspräsidentschaft fußten (Brodowski, 2019, S. 610).

Zustande kam letztlich die *Verordnung (EU) 2024/3011*, die am 1. Februar 2027 in Kraft treten wird. Nach dieser kann ein verfahrensführender Mitgliedstaat (ersuchender Staat) einen anderen Staat (ersuchter Staat) hinsichtlich der Übernahme des Verfahrens ersuchen, wenn dies als dem Ziel einer effizienten und geordneten Rechtspflege besser dienlich erachtet wird (Art. 2, Art. 5 VO). Im Ergebnis soll das Verfahren in demjenigen Mitgliedstaat geführt werden, welcher für die Verfolgung der betreffenden Straftat am besten geeignet ist (Erwägungsgrund 45). Ausweislich Erwägungsgrund 8 soll im Falle einer nach dem Rahmenbeschluss beschlossenen Verfahrenskonzentration in einem Mitgliedstaat die Übertragung des Verfahrens im Einklang mit dieser Verordnung erfolgen. Trotz dieses für das Verhältnis der beiden Rechtsakte vermeintlich klarstellenden Erwägungsgrundes ergeben sich aus der Verordnung diesbezügliche Unklarheiten. So soll gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. f VO der ersuchende Staat bei seiner Entscheidung über die Stellung eines Übernahmearrschens insbesondere berücksichtigen, ob aufgrund desselben Sachverhalts bereits ein Strafverfahren gegen den/ie Beschuldigte:n im ersuchten Staat anhängig ist. Gemäß

Art. 14 VO können diesbezüglich im Falle der Erforderlichkeit Konsultationen, auch vor Stellung eines Ersuchens, erfolgen. Allerdings statuieren die Art. 5 ff. RB demgegenüber eine Konsultationspflicht bei Anhaltspunkten für das Auftreten von Jurisdiktionskonflikten. Man könnte nun unter Berücksichtigung der Wertung des Rahmenbeschlusses davon ausgehen, dass vorherige Konsultationen im Falle eines Jurisdiktionskonflikts stets erforderlich im Sinne des Art. 14 Abs. 1 VO sind. Jedoch sind die in Art. 10 Abs. 1 RB vorgesehenen Konsultationen in ihrem Ziel, der Herstellung eines Einvernehmens, spezifischer und weitreichender als Art. 14 VO. Dann aber wäre der Rahmenbeschluss in seinem Anwendungsbereich insoweit spezieller und der Verordnung insoweit vorgehend. Im Einklang mit Erwägungsgrund 8 ist somit davon auszugehen, dass sich die Entscheidung über das „Ob“ und „Wo“ einer Verfahrenskonzentration weiterhin nach den Verfahrensvorschriften des RB 2009/948/JI richtet und lediglich die formale, bereits beschlossene Verfahrensübertragung nach der VO (EU) 2024/3011 erfolgt.

Prämisse der Verordnung ist insofern die einseitige, unter Umständen durch Konsultationen flankierte, Entscheidung über ein Ersuchen der Übertragung, während der Rahmenbeschluss für den Fall eines erkannten Jurisdiktionskonflikts von Beginn an Konsultationen zur Herstellung eines Einvernehmens über den Erlass eines Ersuchens nach der Verordnung vorsieht. Der Anwendungsbereich der Verordnung bleibt danach auf die formale Durchführung des Verfahrenstransfers begrenzt, zumal eine etwaige Ablehnung des ersuchten Staates nach den Art. 11, 12 VO bei zuvor anderweitig erzieltm Konsens fernliegend erscheint. Insofern sind auch die einseitig durch den ersuchenden Staat zu berücksichtigenden Kriterien des Art. 5 Abs. 2 VO nicht direkt anwendbar. Da diesen jedoch auch ein vermeintlich effizienzförderndes Verständnis zugrunde liegt (Art. 5 Abs. 1 VO), erscheint es naheliegend, sie zumindest wertungsmäßig für die Konsultationen nach Art. 10 RB zu übertragen.

5. Bedingungen einer Konsensbildung

Bis heute bedingt demnach der Mangel an hinreichend scharf konturierter Vorgaben und Kriterien für die Konsensbildung mit dem Rahmenbeschluss 2009/948/JI intransparente Entscheidungen (Sinn, 2013, S. 4; Zimmermann, 2014, S. 314–315). Bleibt ein Konsens aus, leidet die praktische Wirksamkeit des Rahmenbeschlusses an einem Mangel an Verbindlichkeit

zur Übernahme und Abtretung von Verfahren (Erwägungsgrund 11); im Fall des Dissens fehlt eine übergeordnete Entscheidungsinstanz (Eisele, 2013, S. 23–24; Sinn, 2013, S. 4). Der/ie Beschuldigte bleibt Spielball des Verfahrens. Das widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen der Bestimmbarkeit und Vorhersehbarkeit, also Elementen eines Raums des Rechts (Sinn, 2013, S. 2) und der Zentrierung der Bürger:innen im RFSR.

Positiv ist wiederum hervorzuheben, dass die Pflicht zur Kontaktaufnahme bereits bei hinreichendem Grund zur Annahme für das Vorliegen parallel geführter Verfahren greift (Art. 5 Abs. 1 RB). Im Gegensatz zu einem „reinen“ Prioritätsprinzip geht der Rechtsakt über die grundsätzlichen Anforderungen der Art. 50 GRCh und Art. 54 SDÜ hinaus und vermag dadurch einen Beitrag zur Vermeidung simultaner Strafverfahren zu leisten (Zimmermann, 2014, S. 310). Unklar bleibt, inwiefern eine solche Kenntniserlangung derzeit gewährleistet ist und künftig gewährleistet werden kann (Eisele, 2013, S. 18; Sinn, 2013, S. 4). Jedenfalls werden dem/r Beschuldigten in Art. 6, Art. 17 VO Verfahrensrechte und Rechtsbehelfe eingeräumt, welche die Rechtsstaatlichkeit der Konfliktlösung stärken und so zum Element des Rechts im RFSR beitragen.

5.1. Leitlinien

In der Wissenschaft wurden lösungssuchend bereits zahlreiche Mechanismen zur Vermeidung und Auflösung von Jurisdiktionskonflikten vorgeschlagen, die hier nicht nachgezeichnet werden können. Besinnt man sich auf das Verfassungsprinzip des RFSR zurück, gilt es hier vielmehr, für die Ausfüllung des in Art. 50 GRCh und Art. 54 SDÜ vorgegebenen Doppelverfolgungsverbots, eine Konkordanz zwischen den einzelnen Elementen herzustellen.

Für die Freiheit streitet, dass der/ie Beschuldigte bestmöglich vor der Gefahr simultaner Verfahren geschützt werden muss, um bereits mit einer Strafverfolgung für den/ie Beschuldigte:n einhergehende Belastungen und Folgen zu vermeiden. Für die Sicherheit streitet der Netzgedanke, nach welchem sich das Strafrecht als effektives Mittel gegen grenzüberschreitende Kriminalität erweisen muss und keinen Schaden seiner praktischen Wirksamkeit durch negative Jurisdiktionskonkurrenzen erleiden sollte. So würde bei nicht erfolgter Strafverfolgung die von der Strafbewährung ausgehende Sicherheitsfunktion an Bedeutung verlieren (Heger, 2022, S. 199). Für das Recht im Sinne der Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 1 AEUV wird

demnach maßgebend, dass die Justiz die Durchsetzung der Freiheit und Sicherheit dienenden Rechte gewährleistet (Heger, 2022, S. 199). Ein Konfliktlösungsmechanismus im RFSR muss zudem rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen, die Zuständigkeit also hinreichend bestimm- und vorhersehbar sein und dem/r Beschuldigten grundlegende Rechte einräumen.

Hiernach erscheinen folgende Anforderungen an ein Regelwerk zur Auflösung von konkreten Jurisdiktionskonflikten zentral: Die Konzentrierung des Verfahrens in einem Staat sollte in einem möglichst frühen Stadium des Verfahrens erfolgen, etwa bereits bei Aufnahme der Strafverfolgung (Eicker, 2005, S. 632; Zimmermann, 2014, S. 250, 318). Allerdings sind auch Umstände denkbar, die eine zweitweise simultane Verfolgung erforderlich bleiben oder werden lassen. In der Konsequenz muss sichergestellt werden, dass die Strafverfolgungsbehörden frühzeitig Kenntnis über in anderen Staaten anhängige Verfahren erlangen. Möglich wäre die Statuierung einer Nachforschungspflicht (Schomburg & Suominen-Picht, 2012, S. 1190–1191), die Einführung eines automatischen Informationssystems (ähnlich auch Schomburg & Suominen-Picht, 2012, S. 1193) oder die Schaffung entsprechender Datenbanken mit mehrseitigem Zugriff (Sinn, 2013, S. 4). Eurojust könnte als zentrale Kontaktstelle zur Aufdeckung von Konflikten dienen; gemäß Art. 21 Abs. 6 lit. a VO (EU) 2018/1727 (Eurojust-VO) besteht im Rahmen der Zuständigkeit von Eurojust bereits aktuell eine Informationspflicht gegenüber dem nationalen Eurojust-Mitglied (Herrnfeld, 2012, S. 151–152; siehe zudem Eisele, 2013, S. 16 noch zum Eurojust-Beschluss). Die an die Aufdeckung anschließende Entscheidung der beteiligten Behörden über die Beilegung des Konflikts muss durch den/ie Beschuldigte:n kontrollierbar sein und insbesondere anhand eines hinreichend bestimmten, transparenten Kriterienkatalogs erfolgen (Bundesrechtsanwaltskammer, 2016, S. 5–6), der wiederum Freiheit, Sicherheit und Recht in einen verhältnismäßigen Ausgleich bringt. Auch muss das mit der Zuweisung an einen Staat entstehende Verfahrenshindernis in anderen Staaten abgesichert werden, etwa durch ein Formblatt, das der/ie Beschuldigte mit sich führen kann (Bundesrechtsanwaltskammer, 2016, S. 6), oder auch hier durch Datenbanken mit mehrseitigem Zugriff. Zur Vermeidung von Verantwortungsdiffusion und zur Sicherstellung der praktischen Wirksamkeit des Mechanismus bedarf es einer Verbindlichkeit und damit im Falle des Dissens einer übergeordneten Entscheidungsinstanz, welche etwa bei Eurojust gemäß Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c AEUV (Herrnfeld, 2012, S. 159–160; Sinn, 2013, S. 4; Bundesrechtsanwaltskammer, 2016, S. 5) oder auch am EuGH angesiedelt sein kann (Schomburg & Suominen-Picht, 2012, 1191).

5.2. Effizienzkriterium

In Bezug auf die Auswahlentscheidung über den verfahrensführenden Staat erscheint das von der Union gewählte Effizienzkriterium (Art. 10 Abs. 1 RB, Art. 5 Abs. 1 VO) unter dem Vorbehalt weiterer Präzisierung grundsätzlich geeignet, all diese Perspektiven zu erfassen und in Konkordanz zu bringen. Allerdings dürfte sich dabei kein sicherheitszentriertes Effizienzdenken bzw. -verständnis entwickeln. So ist etwa der EuGH in Bezug auf seine Handhabung des Doppelverfolgungsverbots dem Vorwurf der einseitigen Betrachtung der Sicherheitsdimension ausgesetzt (Gaede, 2014, S. 2990; Meyer, 2014, S. 272–278) und auch allgemein lässt sich eine Fokussierung des Gerichts auf die „Funktionstüchtigkeit“ der Strafrechtspflege beobachten (Wörner, 2018). Selbst in Bezug auf die Verordnung über die Übertragung von Verfahren in Strafsachen ging Didier Reynders, Kommissar für Justiz, davon aus, dass sie maßgeblich der Rüstung des Justizsystems zur Bekämpfung der aktuellen Herausforderungen der grenzüberschreitenden Kriminalität diene (Europäische Kommission, 2023, 5. April), also Baustein einer Sicherheitsarchitektur sei. Ein Strafverfahren zeichnet sich jedoch nicht (lediglich) durch sicherheitsbegünstigende Repression bzw. Verurteilungen als effizient aus. Auch freiheitssichernde Beschuldigtenrechte können effizient geschützt, rechtsstaatliche Verfahrensschritte und -garantien effizient eingehalten, Kontrollmechanismen effizient ausgestaltet werden. Aus dem freiheitsfunktionalen Verständnis der Sicherheit (Heger, 2022, S. 189) folgt zudem, dass individuelle Freiheitsrechte die im Sinne einer Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege verstandene Effizienz der Sicherheitsarchitektur begrenzen (ähnlich Wörner, 2018, S. 285–286). Einem aktuell bestehenden sicherheitszentrierten Denken (Heger, 2022, S. 191: Faktisches Primat der Sicherheit) bzw. Verständnis gilt es entgegenzuwirken, etwa mittels Schaffung eines vielschichtigen Kriterienkatalogs.

5.3. Kein Vorrang der Territorialität

Unter diesem Blickwinkel erscheint es somit eben nicht naheliegend, wie häufig in der Literatur vorgeschlagen, vorrangig nach dem Territorialitätsprinzip, also Handlungs- und Erfolgsort der Tat, zu verteilen (so unter anderem Ambos, 2018, § 4 Rn. 10 ff.; Böse & Meyer, 2011, S. 344; Sinn, 2013, S. 7). Zwar mögen manche Kausalitäten zwischen Territorialität und Effizienz des Verfahrens bestehen, so etwa hinsichtlich prozessökonomischer

Gründe wie der Verfügbarkeit von Beweismitteln oder der Anwesenheit von Verfahrensbeteiligten (Vander Beken et al., 2002, S. 626). Und auch wenn die Union von einem solchen Zusammenhang auszugehen scheint, wenn sie in Art. 5 Abs. 2 lit. a VO den Territorialitätsbezug als maßgebliches Kriterium für die Entscheidung aufführt, bleibt dieser Konnex von Territorialität und Effizienz Einzelfallfrage und kann gerade nicht generalisierend angenommen werden. Territorialität kann allenfalls Ergebnis von Effizienzerwägungen sein, nicht umgekehrt.

Der proklamierte Vorrang eines Territorialitätsprinzips aus seiner Eigenschaft als im Sinne einer Hierarchisierung wohl stärkster *genuine link* (Ambos, 2018, § 4 Rn. 12 mit weiteren Nachweisen) trägt ebenfalls nicht. Schließlich fußt das Erfordernis eines *genuine links* auf der staatlichen Souveränität bzw. dem völkerrechtlichen Nichteinmischungsgebot (grundlegend Ständiger Internationaler Gerichtshof, Urt. v. 07.09.1927, *Frankreich v. Türkei – Lotus*). Mit der Bildung eines RFSR und der damit einhergehenden prägenden Grundsätze gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigen Vertrauens ist vielmehr zwingend eine gewisse Rücknahme staatlicher Souveränität verbunden. Mit anderen Worten: Es wird individuell-staatliche Souveränität im Bereich des Strafrechts durch den RFSR zumindest teilweise abgebaut. Im Einklang damit sind nicht-staatenzentrierte Anknüpfungspunkte in den Fokus der Diskussion zu stellen. Es geht im Falle eines positiven Jurisdiktionskonflikts nicht mehr darum, die Strafverfolgung durch einen Staat (völkerrechtlich) zu legitimieren, sondern vielmehr darum, eine sachgerechte Auswahlentscheidung unter (völkerrechtlich) zur Strafverfolgung legitimierten Staaten zu treffen (ähnlich Eisele, 2013, S. 22).

6. Fazit

Der *ne bis in idem*-Grundsatz lässt sich nicht als spezifisches Element der Freiheit, der Sicherheit oder des Rechts verstehen. Art. 54 SDÜ erlitt vielmehr mit Inkrafttreten des Art. 50 GRCh eine von der Rechtsprechung gebilligte Sinnesumkehr, weg von einem freiheitsfördernden Doppelverfolgungsverbot, hin zu einem die praktische Durchsetzung des Strafrechts (in einem Netzgedanken) und somit die Sicherheit garantierenden Doppelverfolgungserlaubnisvorbehalt. In Bezug auf das Raumkonzept ist dies nicht weitergehend problematisch, da es einen Raum der Freiheit, einen Raum der Sicherheit und einen Raum des Rechts nicht etwa starr als solche gibt. Vielmehr geben die Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 1 AEUV lediglich

insgesamt einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor, in welchem die Elemente einer Wechselwirkung unterliegen.

Darin ist der sich aus dem Zusammenspiel von Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ ergebende *ne bis in idem*-Grundsatz bloßes Ergebnis einer Funktion, zu deren Ausfüllung der Unionsgesetzgeber gemäß Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b AEUV berufen und ermächtigt ist. Hierbei hat er Freiheit, Sicherheit und Recht in Ausgleich zu bringen und als Handlungsmaxime zugrunde zu legen; er ist allen Elementen in ihrer Zielverbindlichkeit gleichermaßen verpflichtet. Es darf dann nicht nur darum gehen, sicherheitszentriert, im Sinne eines Kompensationsgedankens, den sich aus der Abschaffung der Binnengrenzen ergebenden Kriminalitätsrisiken adäquat zu begegnen (Böse & Meyer, 2011, S. 341), sondern vielmehr darum, den Unionsbürger:innen als Zentralgestalten des Raums und ihren Bedürfnissen nach Freiheit, Sicherheit und Recht zu dienen. Völkerrechtliche Anknüpfungspunkte und insbesondere ein Raumbezug sollten in jener erforderlichen Auswahlentscheidung keine maßgebliche Rolle spielen; „Schengen“ sollte also auch diesbezüglich die territorialen Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten verwischen. Der Rahmenbeschluss zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten von 2009 und die Verordnung über die Übertragung von Strafverfahren von 2024 stellen insofern bislang nur auf das grundsätzlich geeignete Kriterium der Effizienz ab, gestalten dieses aber nicht hinreichend unter Bezugnahme auf den RFSR aus und werfen auch im Übrigen noch zu beantwortende Fragen hinsichtlich ihrer praktischen Wirksamkeit, gerade auch in ihrem Ineinandergreifen, auf. Das Fundament hält also, entspricht aber nicht mehr aktuellstem Stand der Technik.

Literaturverzeichnis

- Ambos, K. (2018). *Internationales Strafrecht* (5. Auflage). C.H. Beck.
- Böse, M. & Meyer, F. (2011). Die Beschränkung nationaler Strafgewalten als Möglichkeit zur Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten in der Europäischen Union. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)* 6(5), 336–344.
- Breitenmoser, S., & Weyeneth, R. (2015). Art. 67 AEUV. In H. von der Groeben, J. Schwarze & A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht* (7. Auflage). Nomos.
- Brodowski, D. (2019). Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick (Teil 2). *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*, 14(12), 602–613.
- Bundesrechtsanwaltskammer (2016). *Stellungnahme Nr. 33/2016, Eckpunktepapier der Bundesrechtsanwaltskammer: Für eine klare, verlässliche und verbindliche Regelung zur Vermeidung paralleler Strafverfolgung in der Europäischen Union.*

- Burchard, C. & Brodowski, D. (2010). Art. 50 Charta der Grundrechte der Europäischen Union und das europäische *ne bis in idem* nach dem Vertrag von Lissabon. *Strafverteidiger Forum (StraFo)*, 2010(5), 179–186.
- Burchard, C. (2015). „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst – und als einziger!“ – Zuständigkeitskonzentrationen durch das europäische *ne bis in idem* bei beschränkt rechtskräftigen Entscheidungen. *HöchstRichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht (HRRS)*, 16(1), 26–32.
- Duesberg, E. (2017). Das Vollstreckungselement des Art. 54 SDÜ im Spannungsfeld zwischen Europäisierung und nationalen Sicherheitsinteressen. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)* 12(1), 66–74.
- Eicker, A. (2005). Zur Vermeidung simultaner Strafverfahren im zwischenstaatlichen Kontext: Modell einer (über)individuell-konkreten Kriterien-Gewichtung. *Strafverteidiger (StV)*, 25(11), 631–637.
- Eisele, J. (2013). Jurisdiktionskonflikte in der Europäischen Union: Vom nationalen Strafanwendungsrecht zum Europäischen Kollisionsrecht? *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)*, 125(1), 1–33. <https://doi.org/10.1515/zstw-2013-0001>
- Europäische Kommission. (2014, 2. Juni). *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2009/948/JI vom 30. November 2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren durch die Mitgliedstaaten*. COM/2014/0313 final.
- Europäische Kommission. (2023, 5. April). *Pressemitteilung: Justizielle Zusammenarbeit: Kommission schlägt Vorschriften für die Übertragung von Strafverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vor*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_2107
- Frenz, W. (2012). Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. *Juristische Ausbildung (JURA)*, 34(9), 701–708. <https://doi.org/10.1515/jura-2012-0149>
- Gaede, K. (2014). Transnationales „*ne bis in idem*“ auf schwachem grundrechtlichen Fundament. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 67(41), 2990–2992.
- Hecker, B. (2001). Das Prinzip „*ne bis in idem*“ im Schengener Rechtsraum (Art. 54 SDÜ). *Strafverteidiger (StV)*, 21(5), 306–311.
- Hecker, B. (2024). *Europäisches Strafrecht* (7. Auflage). Springer.
- Heger, M. (2022). Die Europäische Union als Binnenraum der Sicherheit im Spannungsfeld zwischen (Grund-)Freiheiten der Unionsbürger und deren (Grund-)Recht auf Sicherheit. *Integration*, 45(3), 188–201. <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2022-3-188>
- Herrnfeld, H. (2012). Die Rolle von Eurojust bei der Beilegung von Jurisdiktionskonflikten. In A. Sinn (Hrsg.), *Jurisdiktionskonflikte bei grenzüberschreitender Kriminalität* (S. 141–162). V&R unipress.
- Mansdörfer, M. (2004). *Das Prinzip ne bis in idem im europäischen Strafrecht*. Duncker & Humblot.
- Meyer, F. (2011). Das Strafrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. *Europarecht (EuR)*, 46(2), 169–196.

- Meyer, F. (2014). Transnationaler ne-bis-in-idem-Schutz nach der GRC – Zum Fortbestand des Vollstreckungselements aus Sicht des EuGH. *HöchstRichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht (HRRS)*, 15(7), 269–278.
- Pauckstadt-Maihold, U. (2015). Der Grundsatz „ne bis in idem“ auf EU-Ebene – zur Entscheidung des EuGH Urt. v. 27.5.2014 – C 129/14 PPU – Spasic. In J. Bockemühl, K. Gierhake, H.E. Müller & T. Walter (Hrsg.), *Festschrift für Bernd von Heintschel-Heinegg zum 70. Geburtstag* (S. 359–362). C.H. Beck.
- Schomburg, W. & Suominen-Picht, I. (2012). Verbot der mehrfachen Strafverfolgung, Kompetenzkonflikte und Verfahrenstransfer. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 65(17), 1190–1194.
- Sieber, U. (2009). Die Zukunft des Europäischen Strafrechts – Ein neuer Ansatz zu den Zielen und Modellen des europäischen Strafrechtssystems. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)*, 121(1), 1–67. <https://doi.org/10.1515/ZSTW.2009.1>
- Sinn, A. (2013). Die Vermeidung von strafrechtlichen Jurisdiktionskonflikten in der Europäischen Union – Gegenwart und Zukunft. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*, 8(1), 1–9.
- Streinz, R., Ohler, C. & Herrmann, C. (2010). *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU* (3. Auflage). C.H. Beck.
- Suhr, O. (2022). Art. 67 AEUV. In C. Calliess & M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar* (6. Auflage). C.H. Beck.
- Vander Beken, T., Vermeulen, G., & Lagodny, O. (2002). Kriterien für die jeweils „beste“ Strafgewalt in Europa – Zur Lösung von Strafgewaltskonflikten jenseits eines transnationalen Ne-bis-in-idem. *Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSfZ)*, 22(12), 624–628.
- Weiß, W., & Satzger, H. (2018). Art. 67 AEUV. In R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV* (3. Auflage). C.H. Beck.
- Wörner, L. (2018). Wirksam genug? – Normentheorie im Kontext funktionstüchtiger europäisierter Strafrechtspflege. In A. Schneider & M. Wagner (Hrsg.), *Normentheorie und Strafrecht* (S. 271–290). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845286273>
- Wörner, L., & Wörner, M. (2012). *Deutschland*. In A. Sinn (Hrsg.), *Jurisdiktionskonflikte bei grenzüberschreitender Kriminalität* (S. 203–261). V&R unipress.
- Zimmermann, F. (2014). *Strafgewaltkonflikte in der Europäischen Union*. Nomos.

Grenzüberschreitende Kooperation im Lichte von Schengen

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

Stefanie Thurm & Georg Wenzelburger

Zusammenfassung

Angesichts der Wiedereinführung stationärer Grenzkontrollen und des zunehmenden Erfolges europaskeptischer Parteien dominiert 40 Jahre nach dem Schengener Übereinkommen ein eher pessimistischer Grundton den öffentlichen Diskurs wie auch die politikwissenschaftliche Forschung zur europäischen Integration. In diesem Artikel argumentieren wir, dass diese Bestandsaufnahme durch die Einbeziehung einer grenzregionalen Perspektive nuanciert werden kann. In der Tat findet europäische (Des-)Integration nicht nur zwischen EU und Mitgliedsstaaten statt, sondern auch auf grenzregionaler Ebene, wenn sich Grenzregionen eigene Kompetenzen erstreiten oder bestehende Instrumente nutzen, um in spezifischen Politikbereichen zu kooperieren. Aufbauend auf der theoretischen Perspektive der „differenzierten Integration“ erläutern wir, dass 1) unterschiedliche Modi der differenzierten Integration in Grenzregionen unterschieden werden können und 2) aus differenzierter grenzregionaler Integration positive und negative Feedback-Effekte für die weitere Integrationsdynamik auf europäischer wie auf grenzregionaler Ebene entstehen können.

Schlagworte

Differenzierte Integration, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Grenzregionen, Multi-Level-Governance

1. Einleitung¹

Offene Grenzen und Freizügigkeit sind im Jahr 2025, 40 Jahre nach dem Schengener Übereinkommen, als zentrale Errungenschaft der europäischen Integration nicht mehr aus dem Alltag der Europäer:innen wegzudenken. Besonders in Grenzregionen ist der Wegfall stationärer Kontrollen nicht nur Symbol der Vertiefung der europäischen Integration, sondern auch gelebte Alltagspraxis geworden. Umso tiefer war die Zäsur, welche die infolge der Covid-19-Pandemie verhängten Grenzkontrollen hinterließ, denn für viele Bewohner:innen von Grenzregionen kamen die verhängten Einreisebeschränkungen einer Grenzschließung nahe (Brodowski et al., 2023; Weber, 2022, Weber & Dittel 2025). Und umso lauter war die Kritik etwa aus grenznahen Städten wie Saarbrücken, als die Bundesregierung 2024 zur Eindämmung der Migration stationäre Grenzkontrollen an den deutschen Außengrenzen beschloss (SR Info, 2025).

Wie diese Beispiele illustrieren, sind Grenzregionen also Orte, in denen europäische Integrations- und Desintegrationsprozesse auf besondere Weise relevant werden, da sie im Alltag erfahrbar sind: für Berufspendler:innen, beim Einkaufen auf der anderen Grenzseite oder bei der Fahrt in die deutsch-französische Schule. Nicht ohne Grund hat eine erste Welle der Forschung zur europäischen Integration (Grenz-)Regionen als Profiteure und Vorreiter eines Prozesses identifiziert, der, so die These, das westfälische Territorialitätsprinzip des Nationalstaates sowohl „von unten“ durch eine Stärkung der Regionen als auch „von oben“ durch die EU-Institutionen aushöhle (Anderson & Goodman, 1995, S. 601). Forschende in den 1990er und frühen 2000er Jahren erwarteten, dass Globalisierung und Europäisierung ein „system of multilevel, multicenter governance – a multicephalic structure plus a newly added center (EU)“ hervorbringen würden (Bartolini, 2005, S. 44), in dem alte Zentren zu neuen Peripherien werden und umgekehrt. Die zeitliche Parallelität dieser Einschätzungen der Literatur mit der tatsächlichen Umsetzung des Schengener Übereinkommens im Jahr 1995 kommt nicht von ungefähr. In der Tat trug die neu entfaltete Integrationsdynamik in den 1990er Jahren zu der Prognose einer Erosion der Macht des Nationalstaates bei – sowohl durch den europäischen Inte-

1 Teile dieses Aufsatzes gehen auf ein englischsprachiges Manuskript zurück, das sich zurzeit im Begutachtungsprozess befindet. Der Text wurde maschinell übersetzt, grundlegend überarbeitet und an vielen Stellen ergänzt.

grationsprozess als auch durch Globalisierung und Privatisierung (dazu u. a. Hurrelmann et al., 2007; Leibfried & Zürn, 2005; Sørensen, 2004).

Blickt man aus heutiger Sicht nüchtern auf die Prognosen aus der Zeit der Schengen-Euphorie, fällt die Bilanz zur Erosion des Nationalstaats zum einen nuancierter, zum anderen jedoch auch unzufriedenstellend aus. Nuancierter deshalb, weil zwar bisher weder die Nationalstaaten noch die alten Zentren vollständig erodiert sind und sich auch (noch) keine „multicephalic structure“ herausgebildet hat, es aber gleichzeitig unbestreitbar ist, dass Globalisierung und Europäisierung den Kontext massiv verändert haben, in dem Regierungen entscheiden (Leibfried et al., 2017). In der Tat sehen wir unterschiedliche Grade und Geschwindigkeiten (sowie Richtungen) der europäischen Integration je nach Politikfeld und betrachteten Ländern („differenzierte Integration“ (DI), Leuffen et al., 2022). Unzufriedenstellend ist die Bilanz deshalb, weil zu konstatieren ist, dass sich die empirische Forschung bislang hauptsächlich mit der Integration aus der Perspektive der nationalstaatlichen und europäischen Ebene beschäftigt hat, während die Literatur zur europäischen Integration die andere ursprünglich theoretisierte Aushöhlung des Nationalstaats „von unten“ kaum systematisch analysiert hat. So wissen wir aus der Forschung zur „differenzierten Integration“ recht genau, in welchen Politikbereichen Kompetenzen auf die Ebene der EU verlagert wurden, welche Mitgliedsstaaten mit „Opt-Outs“ etwas weniger weit gehen wollten und welche sich zu Formen der verstärkten Zusammenarbeit entschlossen haben. Ebenso kennen wir die Gründe für dieses differenzierte Bild von je nach Mitgliedsstaat unterschiedlichen Integrationstiefen, -geschwindigkeiten und -ausmaßen (Leruth et al., 2022; Schimmelfennig et al., 2022). Inwieweit tatsächlich auch differenzierte Integration „von unten“ durch zunehmende Zusammenarbeit der Grenzregionen entstanden ist und welche Auswirkungen diese auf den weiteren Integrationsprozess hat, ist jedoch bisher wenig systematisch erforscht.² Aus (vergleichenden) Fallstudien ist bekannt, dass in Grenzregionen seit den 1990er Jahren neue Formate der institutionellen Kooperation entstanden sind (etwa Europäische Verbände für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) oder Eurodistrikte) (Chilla et al., 2017; Evrard, 2016; Ulrich, 2020) und eine Vielzahl von grenzüberschreitenden Projekten ins Leben gerufen und durch Interreg-Mittel gefördert wurde (Chilla &

2 Die bestehenden Studien (zum Beispiel Blatter, 2004; Setti, 2024; Sohn, 2014; Wassenberg, 2018) wurden bislang selten mit den politikwissenschaftlichen Integrationstheorien verknüpft.

Lambracht, 2023). Schließlich haben Studien auch ergeben, dass ein echter Kompetenzzuwachs für Grenzregionen im großen Stil bisher nicht erfolgt ist – wie er etwa im European Cross Border Mechanism (ECBM) angelegt war (Engl & Evrard, 2020). Trotz dieser Einsichten ist eine systematische Aufarbeitung der differenzierten Integration von unten durch grenzregionale Kooperation und eine Untersuchung möglicher Folgen solcher Integrationsschritte für weitere Integration jedoch noch nicht erfolgt – möglicherweise auch, weil die meisten Fallstudien nicht explizit eine theoretische Anknüpfung an die Literatur zur europäischen Integration suchen.

An dieser Unwucht der Forschung zur europäischen Integration setzt dieser konzeptionelle Beitrag an. Er zielt darauf ab, auszuloten, inwiefern das Konzept der differenzierten Integration durch eine Perspektive von unten aus den Grenzregionen ergänzt werden kann und welche Einsichten sich dadurch für die Betrachtung der Europäischen Integration 40 Jahre nach Schengen ergeben. Entsprechend zeigen wir im folgenden Abschnitt zunächst, wie grenzüberschreitende Kooperation als ein Bottom-up-Element der Integration konzeptualisiert werden kann, bevor wir im dritten Teil dieses Beitrags fragen, wie diese Art von differenzierter Integration von unten, die in Grenzregionen entsteht, die weitere europäische Integration beeinflussen kann. Wir identifizieren dabei verschiedene Kanäle, durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf europäische Integration zurückwirkt, wobei wir uns auf institutionelle und gesellschaftliche Mechanismen konzentrieren. Der letzte Teil schließt mit einer Agenda für die empirische Forschung ab.

2. Differenzierte Integration von unten: Eine Konzeptionalisierung

Die theoretische Perspektive der differenzierten Integration (DI) beschreibt die europäische Integration als einen Prozess, der sich in verschiedenen Ländern in unterschiedlicher Tiefe und in verschiedenen Politikbereichen vollzieht – und das alles in unterschiedlichen Geschwindigkeiten (Leuffen et al., 2022). Die bisherige Literatur fokussiert dabei auf das Verhältnis der EU zu Mitglieds- und Drittstaaten und analysiert Opting-in oder -out-Klauseln einzelner Staaten (z. B. der Schweiz (Opting-In) oder Dänemarks (Opting-Out)) oder die Möglichkeit einer „verstärkten Zusammenarbeit“ von einzelnen Staaten (z. B. im Scheidungsrecht, vgl. Kroll & Leuffen, 2015). Hooghe und Marks (2022, S. 226) haben jedoch jüngst verdeutlicht, dass dieser Fokus auf das Verhältnis von EU und Mitgliedsstaaten nur

eine bestimmte Spielart von DI darstellt und man das Konzept allgemeiner als “negotiated response to a demand for special treatment in an overarching polity” auffassen kann. Nutzt man diese breitere Definition, lassen sich auch Aushandlungsprozesse zwischen subnationalen Einheiten und nationalstaatlichen Zentren, die in spezifischen Rechten resultieren (etwa zwischen Quebec und der kanadischen Bundesregierung), als Fälle differenzierter Integration auffassen. Dasselbe gilt auch für weitere Ebenen im europäischen Mehrebenensystem – einschließlich der Einheiten, die nicht hierarchisch in Nationalstaaten eingebettet sind, sondern über die nationalen Grenzen hinausreichen, wie z. B. Grenzregionen. Konkret bedeutet das: Wenn es Grenzregionen gelingt, ein „special treatment“ (etwa besondere Kompetenzen) von einer höheren Governance-Ebene zu erhalten – sei es von der EU oder von Nationalstaaten –, liegt ein Fall differenzierter Integration vor. Wie die eingangs erwähnten Beispiele zeigen, scheint dies zumindest auf manche Grenzregionen zuzutreffen, die sich in den letzten Jahren – auf differenzierte Weise – zu „laboratories of European (Dis-)integration“ (Svensson, 2022, S. 495) entwickelt haben.

Trotz dieser generellen Möglichkeit, das Konzept der DI auf Grenzregionen anzuwenden, erscheinen mindestens zwei Anpassungen notwendig, will man die DI-Perspektive für die Analyse von Integrationsprozessen in Grenzregionen anwenden. *Erstens* betrachtet die klassische Sichtweise von DI die Differenzierungsdynamiken in einer hierarchisch verschachtelten Mehrebenen-Governance-Struktur vom „Typ I“ (Hooghe & Marks, 2003), d. h. hauptsächlich zwischen Nationalstaaten und der EU: Differenzierte Integration wird definiert als “one Europe with an organizational and *member state core* [eigene Hervorhebung] but with a level of centralization and territorial extension that vary by function” (Leuffen et al., 2022, S. 32) und damit als eine Situation “in which the territorial extension of the legal validity of EU rules is incongruent with EU membership” (Schimmelfennig et al., 2022, S. 5). Wenn dagegen Akteure aus Grenzregionen (also aus Einheiten mit überlappenden (nationalen) Grenzen) ein „special treatment“ erhalten, das nur für ihr grenzregionales Territorium gilt, kann dies als differenzierte Integration im Rahmen der Mehrebenen-Governance des „Typs II“ interpretiert werden. In anderen Worten: Integration in Grenzregionen ist *von vornherein differenziert*, sie folgt bewusst einer differenzierten Logik des freiwilligen „Opt-In“, bei der Grenzregionen frei entscheiden, ob und in welchem Umfang sie sich an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligen.

Zweitens kommen bei der Betrachtung von DI in Grenzregionen im Vergleich zur traditionellen Betrachtung zusätzliche Akteure und Verhand-

lungskanäle ins Spiel. Um DI in Grenzregionen zu erklären, ist es notwendig, sowohl die Rolle der EU als auch der beteiligten Mitgliedsstaaten, und zusätzlich die Einflüsse subnationaler Einheiten und die Handlungen der Akteure in den Grenzregionen selbst zu analysieren. Grenzregionen haben eine breite Palette von Möglichkeiten, Integration voranzutreiben – oder davon Abstand zu nehmen. Sie können direkt mit der europäischen Ebene verhandeln (etwa über den Ausschuss der Regionen) oder die jeweiligen regionalen Akteure (z. B. die deutschen Länder) einspannen, um auf ein „special treatment“ hinzuarbeiten. Gleichzeitig können sie (ggf. in Allianzen) verstärkte Integration auch ohne ein Zutun der EU erreichen, wenn es gelingt, in bilateralen Verträgen zwischen den jeweiligen Nationalstaaten spezielle Kompetenzen für Grenzregionen auszuhandeln (dazu auch Frey & Müller in diesem Band). Ein entsprechendes „venue shopping“ (Baumgartner & Jones, 1993) kann also die Gelegenheiten für eine erfolgreiche Durchsetzung der Interessen vergrößern.

Empirisch gesehen gab es in den letzten Jahren zahlreiche Forderungen aus unterschiedlichen Grenzregionen, Kompetenzen zu erweitern – was sich etwa in politischen Instrumenten niederschlug, die auf EU-Ebene umgesetzt wurden (z. B. der EVTZ, die ECBM-Initiative, das b-solutions-Instrument (Medeiros et al., 2022) oder zukünftig vielleicht „BridgeforEU“ (Council of the European Union, 2024)). Gleichzeitig zeigt die Empirie einerseits, dass diese Instrumente von verschiedenen grenzregionalen Akteuren unterschiedlich stark vorangetrieben wurden (z. B. Engl & Evrard, 2020). Andererseits werden die zur Verfügung stehenden Instrumente nicht überall gleich stark genutzt – was zu einem sehr differenzierten Bild der grenzüberschreitenden Integration führt, das sich in unterschiedlicher Tiefe, unterschiedlicher thematischer Breite der Zusammenarbeit und unterschiedlichem Tempo der Integration niederschlägt (Chilla et al., 2017; Durand & Decoville, 2020; Setti, 2024). So gibt es Grenzregionen mit regelmäßigem parlamentarischem Austausch und stark institutionalisierten und aktiven Euroregionen, während andere Grenzregionen eher lose Formen des Austauschs und der Zusammenarbeit pflegen (Chilla & Lambracht, 2023). Darüber hinaus haben die Grenzregionen unterhalb der europäischen Ebene und in Erwartung der ECBM-Verordnung auf mehr Kompetenzen der nationalen Regierungsebenen gedrängt: Der deutsch-französische Aachener Vertrag ist ein Beispiel dafür, dass Akteure aus den Grenzregionen die Verhandlungen zwischen der deutschen und der französischen Regierung über verschiedene Kanäle beeinflussten, um ein „special treatment“ zu

erhalten (Wenzelburger & Thurm, 2025; dazu auch Marsch & Kratz in diesem Band).

Tabelle 1 fasst zusammen, wie sich das Konzept der DI von der ursprünglichen Anwendung auf die Verhandlungen zwischen EU und Nationalstaaten auf Grenzregionen übertragen lässt. Gleichzeitig nimmt es die unterschiedlichen Modi auf, in denen sich die Differenziertheit niederschlägt – hinsichtlich Geschwindigkeit und Politikfeldern. So zeigt sich die Differenziertheit bei der Geschwindigkeit darin, dass manche Grenzregionen Integrationsschritte früher erreichen (etwa durch Verhandlungen mit den jeweiligen nationalen Regierungen) oder diese in schnellerem Tempo umsetzen als andere. Ein Beispiel wäre hier etwa die Nutzung von EVTZ in Deutschland, die zunächst an den Westgrenzen und mit Zeitverzug auch an Ostgrenzen gegründet wurden. Differenziertheit hinsichtlich der Ebenen (multi-tier DI) betrifft in der ursprünglichen Version der DI die Frage von Opt-Outs und Opt-Ins in den *Acquis Communautaire* (Schimmelfennig & Winzen, 2020). Für Grenzregionen ist diese Unterscheidung quasi bereits in der Genese der Integration angelegt, da weitere Integration generell ein freiwilliges Opt-In bedeutet. Opt-Outs sind bisher ein Gedankenexperiment und wären dann vorstellbar, wenn eine generelle Kompetenzverlagerung auf grenzregionale Ebene vorläge (etwa durch eine EU-weite Regelung) und eine Grenzregion diese nicht nutzen würde. Politikfeldspezifische DI besteht in Grenzregionen ebenfalls, da Integrationschritte häufig in bestimmten Politikfeldern schneller umgesetzt werden. Im Bereich der Berufsausbildung bestehen in manchen Grenzregionen etwa spezifische Abkommen, um einen grenzüberschreitenden Ausbildungsmarkt zu schaffen (Dörrenbächer, 2018; dazu auch Funk in diesem Band) und im Gesundheitssektor scheinen weitere echte Integrationsschritte etwa über die Experimentierklausel des Aachener Vertrags möglich (Ross & Baumgartner, 2022; auch Novotný in diesem Band).

Tabelle 1: Differenzierte Integration in Grenzregionen. Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Unterscheidung von drei Modi der DI von Schimmelfennig & Winzen (2020).

Modus der DI	DI zwischen EU und Nationalstaat	DI in Grenzregionen	Beispiele von DI in Grenzregionen
“Multi-speed”	Über Zeit schreitet europäische Integration in manchen Staaten schneller voran als in anderen (z. B. über verstärkte Zusammenarbeit).	Manche Grenzregionen setzen politische Instrumente zur Integration schneller um als andere.	Grenzregionen an der Westgrenze der Bundesrepublik Deutschland haben deutlich schneller die ersten EVTZ gegründet als Regionen an der Ostgrenze.
“Multi-tier”	Manche Staaten innerhalb der EU erhalten „Opt-Outs“, Staaten außerhalb der EU „Opt-Ins“	Eingebauter „Opt-In“: Manche Grenzregionen entscheiden enger zu kooperieren, andere können oder wollen dies nicht.	Der Aachener Vertrag ermöglicht es Grenzregionen an der deutsch-französischen Grenze, enger zu kooperieren, während ein ähnliches Vorgehen an der deutsch-dänischen Grenze nicht möglich ist.
“Multi-menu”	Integration betrifft manche Politikfelder deutlich stärker als andere (z. B. Schulbildung vs. Binnenmarkt)	Kooperation in Grenzregionen erfolgt in einigen Politikfeldern, in anderen ist dies jedoch nicht möglich oder gewollt.	Im Aachener Vertrag werden einige Politikfelder konkret genannt, in denen für Grenzregionen besondere Kompetenzen möglich sind (z. B. Transport, Gesundheit, Energie).

3. Konsequenzen einer differenzierten Integration „von unten“

Neben der Beschreibung von Mustern der DI stellt sich die – für die Integrationsforschung fast schon klassische – Frage nach der Wirkung der DI. So geht etwa der Neofunktionalismus allgemein von positiven Feedback-Effekten der europäischen Integration aus, die vor allem durch Spillover-Effekte entstehen (Haas, 1964; Schmitter, 2005), während der Postfunktionalismus argumentiert, dass Integration zu negativem Feedback führen könnte, wenn Bürger:innen und Politiker:innen der Ansicht sind, dass der Verlust nationaler Souveränität die möglichen Vorteile einer weiteren Integration überwiegt (Hooghe & Marks, 2009). DI wurde in der Forschung primär als analytische Perspektive betrachtet, die ein Analyseraster sowohl für Prozesse der weiteren Integration als auch für Dynamiken der

Desintegration oder des Status quo liefert. Der Frage, *wie* das Muster der DI tatsächlich auf die Dynamik der weiteren Integration zurückwirkt, wurde hingegen nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Wie Schimmelfennig et al. (2022, S. 8) selbst einräumen, „fehlen uns noch weitgehend Erkenntnisse über die Auswirkungen von DI. Dieses Manko ist problematisch: Schließlich sollten Beurteilungen der Zweckmäßigkeit und Entscheidungen über die künftige Entwicklung und Gestaltung von DI zumindest teilweise auf Erkenntnissen über ihre Auswirkungen beruhen“.

Aus konzeptioneller Sicht werden in der Literatur sowohl potenzielle positive Effekte als auch Fallstricke der differenzierten europäischen Integration diskutiert. Einerseits könnte sich DI negativ auf den weiteren Integrationsprozess auswirken (für einen Überblick siehe z. B. Adler-Nissen (2014, S. 25–44), weil die Zulassung verschiedener Ausprägungen und Geschwindigkeiten der Integration die politische Entscheidungsfindung in der EU noch komplexer macht (Schimmelfennig et al., 2022, S. 9). Auch aus demokratischer Sicht könnte die DI die EU-Politik noch verständlicher machen und zu einem weiteren Anstieg der EU-Skepsis führen. Aus rechtlicher Sicht wird DI oft als Bedrohung für die einheitliche Anwendung des EU-Rechts und Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU angesehen (Kelemen, 2019). Andererseits wird die DI auch mit positiven Effekten für die europäische Integration verbunden, da sie es ermöglicht, das Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Integration zu überwinden, das den Kern des Postfunktionalismus ausmacht. Darüber hinaus könnten durch DI effizientere Lösungen entstehen, da kleinere Gruppen von Staaten bedarfsgerechte Integrationsschritte gehen (Schimmelfennig & Winzen, 2020). Aus demokratischer Sicht könnte DI auch zu mehr Unterstützung für den Integrationsprozess führen, da sie es ermöglicht, schneller in Fragen voranzukommen, die weniger stark mit den Kernkompetenzen der Nationalstaaten und ihrer Souveränität verbunden sind (Bellamy & Kröger, 2017). Schließlich wird DI auch als ein Weg gesehen, Blockaden innerhalb der EU-Entscheidungsfindung zu überwinden (Dawson & Jachtenfuchs, 2022).

Wie können wir diese Erkenntnisse nun nutzen, um Erwartungen über mögliche Auswirkungen der DI in Grenzregionen auf die weitere europäische (grenzregionale) Integration zu formulieren? Wir argumentieren, dass der differenzierte Integrationsmodus in Grenzregionen sowohl positive als auch negative Effekte auf zukünftige Integrationstendenzen erzielen kann, wobei die europäische, die (inter)grenzregionale und die zivilgesellschaftliche Ebene zu unterscheiden sind (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Einflusskanäle der grenzüberschreitenden differenzierten Integration. Quelle: Eigene Darstellung.

	Potenzielle positive Effekte	Potenzielle negative Effekte
EU-Ebene	„First movers“ motivieren Politikinnovation auf EU-Ebene, die zusätzliche Kompetenzen für alle Grenzregionen ermöglichen.	Reformen auf EU-Ebene werden blockiert, weil sich mögliche Lösungen auf nationaler und grenzregionaler Ebene finden.
(Inter)grenzregionale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzregionen übernehmen durch politisches Lernen <i>best practices</i> von anderen Grenzregionen. • Grenzregionen können Integrationsgeschwindigkeit und Themenfelder den eigenen Bedürfnissen anpassen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzregionen übernehmen suboptimale Policies (<i>failed policy learning</i>) • Grenzregionen empfinden spezielle Kompetenzen für andere Grenzregionen als Benachteiligung, wenn sie von diesen ausgeschlossen sind. • Das Zusammenwirken mehrerer politischer Ebenen und experimentelles Design können zu komplexen Governance-Strukturen und ineffektivem Policy-Making führen.
Zivilgesellschaftliche Ebene	Grenzregionale Integration kann an Präferenzen der lokalen Bevölkerung angepasst werden, was wiederum möglicherweise die Zustimmung zu Integration (auf EU- und grenzregionaler Ebene) erhöht.	<ul style="list-style-type: none"> • Politisierung und Skepsis gegenüber grenzregionaler Integration bei starker Integration; wahrgenommenes demokratisches Defizit • Unzufriedenheit über Ungleichbehandlung bei Sonderstellung anderer Grenzregionen

Erstens können solche Grenzregionen, die als Vorreiter agieren und die bereits weitgehende Integrationschritte vollzogen haben, integrationsfördernd auf der EU-Ebene wirken und zu einem Zugewinn an Kompetenzen für Grenzregionen beitragen. Dies kann entweder auf direktem Weg durch ein Engagement der Grenzregionen im Gesetzgebungsprozess geschehen oder durch vertikales Up- und Downloading von *best practices*. Beispielfür den ersten Weg sei erneut auf die Verhandlungen zum ECBM verwiesen, in denen grenzregionale Akteure maßgeblich am politischen Prozess beteiligt waren und Einfluss auf die Policy-Formulierung genommen haben (Engl und Evrard 2020, 928–929). Eine institutionalisierte Variante des zweiten Weges, dem Up- und Download von Lösungen zwischen Grenzregionen und der europäischen Ebene, liefert auch die EU-Plattform *b-solutions*, über welche Expert:innen Grenzregionen aktiv bei der Identifizierung und Überwindung von Hindernissen unterstützen (Medeiros et

al., 2022). Allerdings ist andererseits auch denkbar, dass Kompetenzen, die in differenzierter Weise durch die Nationalstaaten zugestanden werden, weiterführende Regelungen auf europäischer Ebene eher bremsen, anstatt sie zu befördern, auch wenn alle Grenzregionen davon profitieren würden. Wenn *first movers* unter den Grenzregionen weitreichende Kompetenzen erhalten, wie sie beispielsweise im Aachener Vertrag angedacht sind, könnte das deren Policy-Engagement auf EU-Ebene hemmen. Ein reduziertes Engagement für Reformen auf europäischer Ebene könnte in Folge zusätzliche Kompetenzgewinne für alle Grenzregionen unwahrscheinlicher machen.

Zweitens sind potenzielle Auswirkungen auf *grenzregionaler Ebene* zu beachten. Zum einen besteht die Möglichkeit des horizontalen Policy Learning zwischen Grenzregionen. Empirisch wurden solche positiven Rückkopplungseffekte der grenzüberschreitenden DI für weitere Integrationschritte bereits in Fallstudien festgestellt. Wie bereits erwähnt, scheint der Aachener Vertrag, der eine Experimentierklausel für Grenzregionen enthält, nachfolgende bilaterale Verträge zwischen Frankreich und Italien (Vertrag von Quirinal, 2021) sowie Frankreich und Spanien (Vertrag von Barcelona, 2023) inspiriert zu haben (Mac Kain, 2023; Salerno, 2022; Wenzelburger & Thurm, 2025). In ähnlicher Weise haben sich in Deutschland auf der Ebene der Landesregierungen grenzüberschreitende politische Strategien entwickelt, die darauf abzielen, die Zusammenarbeit in den Grenzregionen zu erleichtern (Crossey & Weber, 2024). Beispiele für solche Strategien sind die Frankreichstrategie des Saarlandes, die Nachbarschaftsstrategie Brandenburg-Polen und die Dänemark-Strategie des Landes Schleswig-Holstein. Analysen legen nahe, dass sich die Landesregierungen bei der Entwicklung ihrer Strategien mitunter an den Inhalten der anderen Strategien orientiert haben (Reents et al. 2024). Dementsprechend ergibt sich auf grenzregionaler Ebene auch der Vorteil, Politikinnovationen individuell an lokale Bedürfnisse anpassen zu können. Die Strategien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betonen in dieser Hinsicht jeweils unterschiedliche Themenfelder und beinhalten unterschiedlich ambitionierte Integrationsziele, in Abhängigkeit des bereits erreichten Integrationsniveaus und dessen konkreter Ausgestaltung.

Auch hier ist jedoch ebenfalls der gegenteilige Fall denkbar: Wird grenzregionale Integration dezentralisiert vorangetrieben und werden Lösungen horizontal verbreitet, werden möglicherweise suboptimale Lösungen übernommen. Dazu kommt unter Umständen ein ineffizienter Ressourceneinsatz: Wenn Lösungen für Integrationshindernisse zentral auf europäischer

Ebene erarbeitet werden, ist dies potenziell effizienter als kleinteilige Lösungen, die parallel in mehreren Grenzregionen oder Nationalstaaten entwickelt werden. Sofern DI auf uneinheitlich gewährten Kompetenzen der Nationalstaaten beruht, kann DI darüber hinaus leicht als Ungleichbehandlung wahrgenommen werden kann. So hat beispielsweise die Europäische Gebietskörperschaft Elsass durch eine gesetzliche Neuregelung aus dem Jahr 2019 (*loi (n°2019–816) du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*) zusätzliche Kompetenzen im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation erhalten, die u. a. den bildungs- und sprachpolitischen Bereich berühren. Diese Sonderkompetenzen kommen aus der Perspektive anderer französischer Gebietskörperschaften zuweilen einer ungerechtfertigten Bevorzugung gleich. Dementsprechend fordert ein politischer Akteur aus dem Département Moselle parallele Kompetenzen für die Moselle und merkt an, dass die engen deutsch-französischen Beziehungen in der Region dies in jedem Fall rechtfertigten³. Um solchen Spannungen vorzubeugen, wären großflächige, europaweite Lösungsansätze besser geeignet als differenzierte Regelungen für unterschiedliche Grenzregionen.

Drittens ist es denkbar, dass DI in Grenzregionen einen Einfluss auf die *gesellschaftliche Ebene* und vor allem auf die Unterstützung weiterer Integrationschritte haben kann. So könnte durch differenzierte Schritte in den jeweiligen Grenzregionen die Geschwindigkeit der Integration den Präferenzen der lokalen Bevölkerung angepasst werden, was wiederum möglicherweise die Zustimmung zu Integration (auf EU- und grenzregionaler Ebene) erhöht. Daten aus einer repräsentativen Befragung saarländischer Arbeitnehmer:innen zeigen zum Beispiel, dass sich gerade Grenzpendler:innen weniger Sorgen um Zuwanderung machen und zufriedener mit der Demokratie sind (Pöhland et al., 2024). Auch Weber und Wenzelburger (2023, S. 21) befinden auf Basis von Daten aus einer nicht-repräsentativen Umfrage im Eurodistrikt SaarMoselle, dass die Häufigkeit des Grenzübertritts die Unterstützung für weitere Integration fördert. Angesichts der starken grenzregionalen Verflechtungen in diesem Raum könnte

3 Interview mit den Autor:innen, 19.01.2023. Wörtlich äußert sich der Interviewte wie folgt: „Wie wir auch argumentieren, ist, wenn die *Collectivité européenne d'Alsace* ... die bekommen auch spezifische Kompetenzen und die wollen wir auch haben, wir, die Moselle. Das wollen wir auch. Wir möchten auch hier *être traité de la même façon, pour le bilinguisme et pour tout ça*. Weil wir haben die gleiche Geschichte wie das Elsass und die gleiche Lage, vielleicht manchmal sogar besser und auch sehr engen Kontakt mit den Saarländern.“

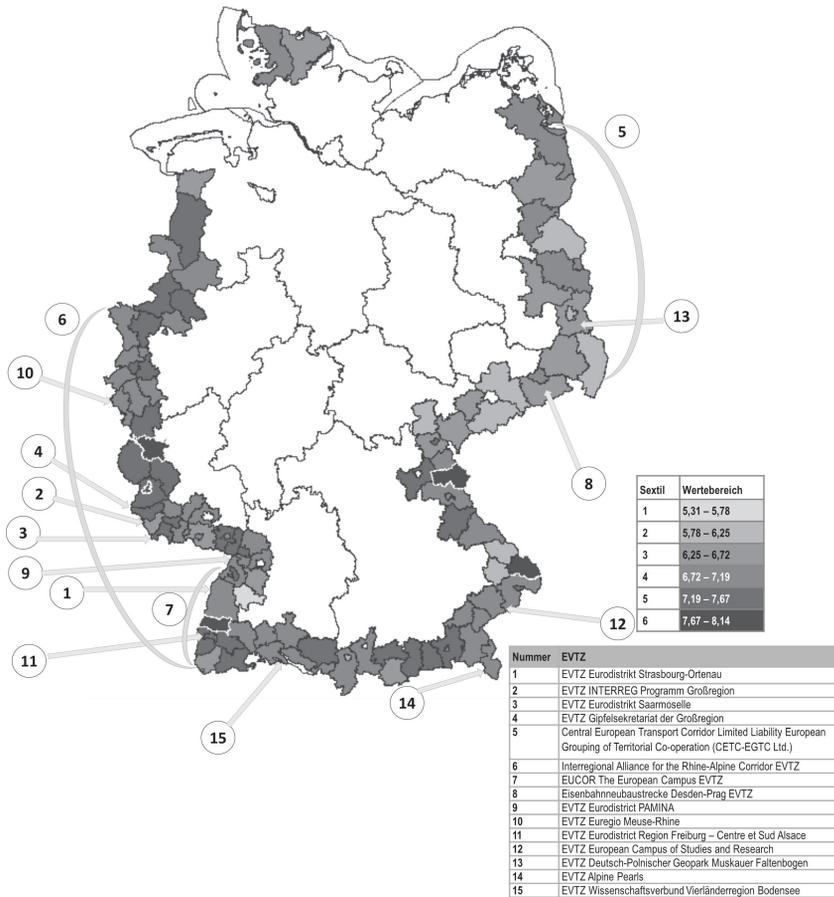


Abbildung 1: Verbundenheit Europa in Grenzregionen. Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkung: Dargestellt sind das Ausmaß der Verbundenheit mit Europa in den NUTS3-Regionen, wobei eine dunklere Schattierung (höhere Werte) eine stärkere Verbundenheit bedeutet, und die EVTZ mit deutscher Beteiligung. Datenquelle: SOEP, eigene Auswertung.

dies ein Indiz für einen solchen positiven Effekt auf gesellschaftlicher Ebene sein. Schließlich zeigt auch eine Gegenüberstellung der Grenzregionen in Ost- und Westdeutschland, dass dort, wo stärkere Verflechtungen herrschen (z. B. an der deutsch-niederländischen oder deutsch-französischen Grenze), auch gleichzeitig die Verbundenheit mit Europa höher ausfällt

(vgl. Abbildung 1; zur Verbundenheit mit Europa siehe auch Dittel & Weber in diesem Band).

Gleichzeitig ist jedoch auch auf gesellschaftlicher Ebene ein negatives Feedback vorstellbar. So könnten Politisierung und Skepsis gegenüber grenzregionaler Integration bei starker Integration in Grenzregionen negativ wirken. Auch könnte nicht nur politisch, sondern auch gesellschaftlich Unzufriedenheit darüber bestehen, dass andere Grenzregionen eine Sonderstellung erhalten und im Sinne der Differenziertheit schnellere oder weitere Integrationschritte gehen. Empirisch zeigen zumindest einige Fallstudien, dass grenzregionale Integration nicht generell zu positiveren Einstellungen zu Europa führt (Kuhn, 2011; Nasr & Rieger, 2024; Rehm et al., 2025), wobei sich durchaus Evidenz für je nach Kontext und Region unterschiedliche Reaktionen auf Integrationschritte finden lässt – was sich durchaus auch durch die Differenziertheit der Integration selbst begründen lässt. So weisen qualitative Arbeiten darauf hin, dass die grenzüberschreitende Integration auch mit einer negativeren Einstellung gegenüber Europa im Allgemeinen (Brack & Startin, 2015; de Vries, 2018) und gegenüber einer weiteren grenzüberschreitenden Integration einhergehen kann (Bürkner, 2020; Jacobs & Kooij, 2013). Dieser Befund „ambivalenter Effekte“ (Durand et al., 2020) deckt sich auch mit den allgemeineren Ergebnissen der wenigen Studien, die sich mit der Wahrnehmung der DI auf EU-Ebene befasst haben. Auch hier hängt die Wirkung von DI von der konkreten Fragestellung ab, weshalb Vergioglou und Hegewald (2022, S. 206), argumentieren: „While differentiated integration has the potential to enhance citizens’ legitimacy perceptions, it can also also undermine them simultaneously.“

4. Diskussion und Schlussfolgerung

40 Jahre nach Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens, einem Meilenstein der Geschichte der europäischen Integration (dazu u. a. auch der Einleitungsbeitrag und die Artikel von Marcowitz sowie Staud in diesem Band), stellt sich die weitere europäische Integration fragiler dar, als es viele der Forschenden in den 1990er Jahren angenommen hatten. Euro-skeptizismus und die Rückbesinnung auf nationalstaatliche Souveränität gehen mit einer Verlangsamung des Integrationstempos einher, angesichts von steigendem Unsicherheitsgefühl führen Mitgliedsstaaten stationäre Grenzkontrollen wieder ein und stellen daher die Vision des Schengener Übereinkommens in Frage. Aus Sicht des Postfunktionalismus zeigt diese

Entwicklung, dass die positiven Effekte, die europäische Integration in der Vergangenheit zu liefern wusste, nicht mehr ausreichen, um nationale Souveränitätsvorstellungen in Schach zu halten, die sich gegen eine weitere Aushöhlung des Nationalstaats richten (Hooghe & Marks, 2009).

Diese Interpretation der aktuellen Dynamiken fasst den zentralen Topos der politikwissenschaftlichen Debatte zur europäischen Integration 40 Jahre nach dem Schengener Übereinkommen im Kern zusammen. Gleichzeitig steht sie spiegelbildlich für die Perspektive auf die Entwicklung der Integration, die in der Regel als Beziehung zwischen Nationalstaaten und der Europäischen Union modelliert wird. In diesem Beitrag haben wir argumentiert, dass sich Integration jedoch nicht nur „von oben“ zeigt, sondern auch „von unten“, wenn Grenzregionen zunehmend kooperieren und dadurch nationalstaatliche Grenzen durchlässiger und politische Probleme grenzüberschreitend angegangen werden (vgl. auch Dittel & Weber, 2025; Weber & Dittel, 2025). Unter Rückgriff auf das theoretische Konzept der DI hat dieser Beitrag daher eine Ergänzung zur bisherigen Literatur geliefert und gezeigt, dass die theoretische Perspektive der DI genutzt werden kann, um eine systematische Beschreibung dessen zu liefern, was in Grenzregionen passiert. Zum einen können wir die Perspektive der DI nutzen, um zu konzeptualisieren, wie Akteurskonstellationen und ihre jeweiligen Haltungen auf der EU-Ebene, der Ebene der Mitgliedstaaten und der grenzregionalen Ebene die Integration in Grenzregionen erleichtern oder behindern. Und wir können mit den aus der DI abgeleiteten Modi der Integration einfangen, auf welche Weise Grenzregionen zu Räumen der europäischen Integration geworden sind. Zum zweiten können wir Überlegungen dazu anstellen, über welche Kanäle sich die DI der Grenzräume auf weitere Integrationsprozesse – auf europäischer wie auf grenzregionaler Ebene – auswirken kann, d. h. welche Feedback-Prozesse die Integration der europäischen Grenzregionen in Gang setzen.

Aufbauend auf diesen Überlegungen stellt sich die Frage, ob der skeptische Blick auf die aktuellen Dynamiken des europäischen Integrationsprozesses 40 Jahre nach Schengen nicht zumindest bei Einbeziehung der Entwicklungen auf grenzregionaler Ebene nuanciert werden müsste. Denn wenn Staaten – ganz unabhängig von Integrationsschritten auf Ebene der EU – dazu bereit sind, Kompetenzen auf die grenzregionale Ebene zu verlagern, könnte daraus gleichzeitig eine Verstärkung der Integrationsdynamik auf der Ebene der Mitgliedstaaten folgen. Darüber hinaus könnte sich die grenzregionale Integration als widerstandsfähiger gegen Stagnations- oder gar Desintegrationsdynamiken erweisen und die attraktive Perspektive

einer horizontalen Dimension der europäischen Integration bieten (Beck, 2022, S. 252). Demgegenüber kann eine weiter ausdifferenzierte Integration aber auch negative Folgen haben, da ein ohnehin schon kompliziertes Entscheidungsgefüge noch komplexer wird, wenn Grenzregionen zunehmend „Sonderbehandlungen“ jenseits des nationalstaatlichen Rechtsrahmens gewährt werden. In jedem Fall zeigen diese Fragen, dass eine systematischere Einbeziehung der Perspektive der Grenzregionen ein umfassenderes Bild auf die Dynamiken der Integration liefern kann, um 40 Jahre nach dem Schengener Übereinkommen ein besseres Verständnis davon zu erhalten, wie differenzierte Integrationsprozesse auf unteren und oberen *Levels of Government* miteinander verschränkt sind.

Literaturverzeichnis

- Adler-Nissen, R. (2014). *Opting out of the European Union: diplomacy, sovereignty and European integration*. Cambridge University Press.
- Anderson, J., & Goodman, J. (1995). Regions, States and the European Union: Modernist Reaction or Postmodern Adaptation? *Review of International Political Economy*, 2(4), 600–631. <https://www.jstor.org/stable/4177164>
- Bartolini, S. (2005). *Restructuring Europe*. Oxford University Press.
- Baumgartner, F., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Bellamy, R., & Kröger, S. (2017). A democratic justification of differentiated integration in a heterogeneous EU. *Journal of European Integration*, 39(5), 625–639. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2017.1332058>
- Blatter, J. (2004). From ‘spaces of place’ to ‘spaces of flows’? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 530–548. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00534.x>
- Brack, N., & Startin, N. (2015). Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream. *International Political Science Review*, 36(3), 239–249. <http://dx.doi.org/10.1177/0192512115577231>
- Brodowski, D., Nesselhauf, J., & Weber, F. (Hrsg.). (2023). *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*. Springer VS.
- Bürkner, H.-J. (2020). Europeanisation versus Euroscepticism: Do Borders Matter? *Geopolitics*, 25(3), 545–566. <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1723964>
- Chilla, T., & Lambracht, M. (2023). Institutional mapping of cross-border cooperation. INTERREG programme analyses with KEEP data. *European Planning Studies*, 31(4), 700–718. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2058321>
- Chilla, T., Sielker, F., & Othengrafen, F. (2017). *Governance diffusion in Europe – The EGTC tool and its spatial implementation patterns*. Institut für Geographie, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. <http://blogs.fau.de/regionalentwicklung/wp2-governance-diffusion>

- Council of the European Union. (2024). *Cohesion policy: EU co-legislators strike a deal on a new instrument to promote the development of cross-border regions (BRIDGE-forEU)*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/16/cohesion-policy-eu-co-legislators-strike-a-deal-on-a-new-instrument-to-promote-the-development-of-cross-border-regions-bridge4eu/>
- Crossey, N., & Weber, F. (2024). Borderlands of Governance – Multilevel Cross-border Governance and Trajectories of Local Cross-border Ties in the Franco-German Moselle-Saarland Region. *Journal of Borderlands Studies*, 39(6), 1061–1081. <http://dx.doi.org/10.1080/08865655.2023.2276458>
- Dawson, M., & Jachtenfuchs, M. (2022). *Autonomy without collapse in a better European Union*. Oxford University Press.
- De Vries, C. E. (2018). *Euroscepticism and the future of European integration*. Oxford University Press.
- Dittel, J. & Weber, F. (2025). Die Covid-19-Pandemie als Impulsgeber? Zur Resilienz grenzüberschreitender Kooperation im Verflechtungsraum SaarLorLux. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 49–65). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- Dörrenbächer, H. P. (2018). Die Großregion: ein grenzüberschreitender Berufsbildungsraum? In K. M. Pallagst, A. Hartz, & B. Caesar (Hrsg.), *Border Futures-Zukunft Grenze-Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit* (S. 286–302). Selbstverlag.
- Durand, F., & Decoville, A. (2020). A multidimensional measurement of the integration between European border regions. *Journal of European Integration*, 42(2), 163–178. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1657857>
- Durand, F., Decoville, A., & Knippschild, R. (2020). Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of Cross-Border Integration and the Rise of Euroscepticism. *Geopolitics*, 25(3), 587–608. <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2017.1382475>
- Engl, A., & Evrard, E. (2020). Agenda-setting dynamics in the post-2020 cohesion policy reform: the pathway towards the European cross-border mechanism as possible policy change. *Journal of European Integration*, 42(7), 917–935. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1689969>
- Evrard, E. (2016). The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux? *Geopolitics*, 21(3), 513–537. <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2015.1104667>
- Haas, E. B. (1964). *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. Stanford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>

- Hooghe, L., & Marks, G. (2022). Differentiation in the European Union and beyond. *European Union Politics*, 24(1), 225–235. <https://doi.org/10.1177/14651165221127885>
- Hurrelmann, A., Leibfried, S., Martens, K., & Mayer, P. (2007). The Transformation of the Golden-Age Nation State: Findings and Perspectives. In A. Hurrelmann, S. Leibfried, K. Martens, & P. Mayer (Hrsg.), *Transforming the Golden-Age Nation State* (S. 193–205). Palgrave Macmillan.
- Jacobs, J., & Kooij, H.-J. (2013). Fading Euphoria at the Dutch-German Border? The Case of Avantis. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 104(3), 379–387. <https://doi.org/10.1111/tesg.12034>
- Kelemen, R. D. (2019). Is differentiation possible in rule of law? *Comparative European Politics*, 17(2), 246–260. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00162-9>
- Kroll, D. A., & Leuffen, D. (2015). Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law. *Journal of European Public Policy*, 22(3), 353–373. <https://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.956781>
- Kuhn, T. (2011). Europa ante portas: Border residence, transnational interaction and Euroscepticism in Germany and France. *European Union Politics*, 13(1), 94–117. <https://doi.org/10.1177/1465116511418016>
- Leibfried, S., Huber, E., Lange, M., Levy, J. D., Nullmeier, F., & Stephens, J. D. (2017). *The Oxford handbook of transformations of the state*. Oxford University Press.
- Leibfried, S., & Zürn, M. (Hrsg.). (2005). *Transformations of the state?* Cambridge University Press.
- Leruth, B., Gänzle, S., & Trondal, J. (Hrsg.). (2022). *The Routledge handbook of differentiation in the European Union*. Routledge.
- Leuffen, D., Rittberger, B., & Schimmelfennig, F. (2022). *Integration and differentiation in the European Union: Theory and policies*. Palgrave Macmillan.
- Mac Kain, F. (2023). La coopération transfrontalière : un enjeu d'importance croissante. *Administration*, 279(3), 96–98. <https://doi.org/10.3917/admi.279.0096>
- Medeiros, E., Guillermo, R. M., Cinzia, D., & Brustia, G. (2022). Will reducing border barriers via the EU's b-solutions lead towards greater European territorial integration? *Regional Studies*, 56(3), 504–517. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2021.1912724>
- Nasr, M., & Rieger, P. I. T. (2024). *European Journal of Political Research*, 63(4), 1328–1350. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12652>
- Pöhland, C., Hörisch, F., & Wenzelburger, G. (2024). Demokratiezufrieden, transnational und weltoffen? Eine Analyse ausgewählter Einstellungen von Grenzpendlern in das Saarland. *AK-Beiträge*, 2024(1), 68–88.
- Rehm, M., Schröder, M., & Wenzelburger, G. (2025). Border Regions as Nuclei of European Integration? Evidence From Germany. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 63(2), 485–506. <https://doi.org/10.1111/jcms.13607>
- Salerno, G. (2022). Tranfrontalier, les perspectives du traité du Quirinal du côté italien. *Pouvoirs locaux*, 121, 55–59. <https://hdl.handle.net/11393/306332>

- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & De Vries, C. E. (2022). Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements. *European Union Politics*, 24(1), 3–20. <https://doi.org/10.1177/14651165221119083>
- Schimmelfennig, F., & Winzen, T. (2020). *Ever looser union? Differentiated European integration*. Oxford University Press.
- Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255–272. <https://doi.org/10.1080/13501760500043951>
- Setti, A. (2024). No fences, good neighbors: measuring and explaining integration in European cross-border regions. *Journal of European Integration*, first view, <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2418293>
- Sohn, C. (2014). The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1697–1711. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12071>
- Sørensen, G. (2004). *The Transformation of the State. Beyond the Myth of Retreat*. Palgrave Macmillan.
- SR Info (2025). *Wer die verlängerten Grenzkontrollen im Saarland gut findet und wer nicht*. Saarländischer Rundfunk. https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/grenzkontrollen_verlaengert_deutschland_saarland_meinungen_100.html
- Svensson, S. (2022). Resistance or Acceptance? The Voice of Local Cross-Border Organizations in Times of Re-Bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 37(3), 493–512. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1787190>
- Ulrich, P. (2020). Territorial cooperation, supraregionalist institution-building and national boundaries: the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) at the eastern and western German borders. *European Planning Studies*, 28(1), 57–80. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623974>
- Vergioglou, I., & Hegewald, S. (2022). From causes to consequences: Investigating the effects of differentiated integration on citizens' EU support. *European Union Politics*, 24(1), 206–224. <https://doi.org/10.1177/14651165221135742>
- Wassenberg, B. (2018). Secondary foreign policy as a peace-building tool: A European model? The contribution of cross-border cooperation to reconciliation and stability in Europe. In M. Klatt & B. Wassenberg (Hrsg.), *Secondary Foreign Policy in Local International Relations* (S. 15–33). Routledge.
- Weber, F. (2022). Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19. *European Societies*, 24(3), 354–381. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2076894>
- Weber, F. & Dittel, J. (2025). Grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Lichte der Covid-19-Pandemie – Herausforderungen und Perspektiven zur Krisenfestigkeit. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders. Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 3–27). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- Weber, F., & Wenzelburger, G. (2023). *Einstellungen in und zu SaarMoselle: Ergebnisbericht zur „Common-Ground“ – Umfrage in der Grenzregion*. Universität des Saarlandes, Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung.

Wenzelburger, G., & Thurm, S. (2025). Multiple levels, multiple streams: how border regions made it into the Treaty of Aix-la-Chapelle. *French Politics*, first view. <https://doi.org/10.1057/s41253-025-00279-2>

Grenzüberschreitende Governance – gewachsene Kooperation und Potenziale der strategischen Orientierung

Dominik Bertram, Tobias Chilla & Stefan Hippe (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg), Kristina Zumbusch & Daniel Zwicker-Schwarm (Universität St. Gallen)

Zusammenfassung

Die Liberalisierung der Binnengrenzen durch das Schengener Übereinkommen gilt zu Recht als eine der größten Errungenschaften der europäischen Integration. Es ist die Grundlage dafür, dass funktionale Verflechtungen in den Grenzregionen stetig zunehmen – auf dem Arbeitsmarkt, in der Wirtschaft oder im Freizeitverhalten. Zugleich sind die Grenzregionen mit limitierten Mandaten und Ressourcen ausgestattet, um diese Integrationsprozesse auch politisch zu adressieren. Dies zeigt sich nach wie vor in den ‚klassischen‘ Themen wie Verkehrsengpässen, Anerkennung von Berufsausbildungen oder grenzüberschreitender Gesundheitsversorgung. In diesem Dilemma haben sich in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Kooperationsformaten über die Grenze hinweg etabliert. Der vorliegende Beitrag reflektiert den Stand der Zusammenarbeit in Grenzregionen mit deutscher Beteiligung: Anhand von *institutional mappings* wird die Komplexität der inkrementell gewachsenen Strukturen und Prozesse der Kooperation (Governance) systematisiert. Mit Hilfe eines Methodenmixes werden zudem die Stärken und Schwächen der etablierten Governance aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund wird die Frage diskutiert, wie sich Grenzregionen zukünftig strategischer und resilienter aufstellen können – auch angesichts der zahlreichen Krisen, die sich in Grenzräumen oft deutlich manifestieren.

Schlagworte

Border Studies, Governance, Grenzregionen, Grenzüberschreitende Kooperation, Grenzüberschreitende Raumentwicklung, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Institutionalisierung, Schengener Übereinkommen

1. Einleitung: Kooperationsbedarfe aufgrund zunehmender Verflechtung über Grenzen hinweg

Das Schengener Übereinkommen hat durch die Liberalisierung der EU-Binnengrenzen wesentlich zur Unterstützung der Freiheiten des Europäischen Binnenmarktes beigetragen und damit auch grenzüberschreitende Verflechtungen befördert (Berrod, 2020; Jakubowski & Wójcik, 2023; vertiefend auch der Einleitungsbeitrag und die Artikel von Marcowitz sowie Staud in diesem Band). Verschiedene Studien haben die positiven Auswirkungen des Schengener Übereinkommens auf die regionale Wirtschaftsentwicklung (Basboga, 2020) oder den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt (Parenti & Tealdi, 2023) nachgewiesen. So erleichtert das Schengener Übereinkommen einer größeren Zahl von Berufstätigen, im Nachbarland zu arbeiten, während der Wohnsitz im anderen Land verbleibt. Die stetig steigenden Zahlen an Grenzpendelnden seit den 1990er Jahren illustrieren dies eindrücklich (ca. 1,8 Millionen in der EU lt. European Commission et al., 2025). Parallel dazu zeigt sich eine grenzüberschreitende Verflechtung im Freizeitverkehr, im Einkaufsverhalten, in Freundeskreisen und vielem mehr. Ergänzend zur individuellen Ebene unterhalten Unternehmen sowie Organisationen unterschiedlicher Bereiche Beziehungen über die Grenze.

1.1. Ausgangssituation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

An nationalstaatlichen Grenzen stoßen unterschiedliche Politik- und Verwaltungssysteme aufeinander, die nicht ohne weiteres miteinander korrespondieren (z. B. Sozialrecht, Steuerrecht; Chilla et al., 2012; Crossey & Weber, 2023). Unterschiede können hierbei bspw. politisch-administrativ, rechtlich, sozioökonomisch oder kulturell sein. Die Sprachdifferenzen werden meist als größtes Hindernis der Zusammenarbeit wahrgenommen, gefolgt von rechtlich-administrativen Unterschieden (vgl. European Commission, 2020). Daraus ergeben sich auch Chancen – vorausgesetzt, die Differenzen können durch Zusammenarbeit gemeinsam genutzt und in Wert gesetzt werden (Cappellano et al., 2022; Nijkamp, 2021; Sohn, 2014; Turner et al., 2022). Trotz der stetig wachsenden europäischen Integration bleiben Fragen der Entwicklung von Grenzräumen weitgehend ein Gegenstand der nationalstaatlich verankerten politischen Mandate, die der regionalen und kommunalen Ebene in den jeweiligen Mehrebenensystemen spezifische Kompetenzen zuweisen (Bertram, 2024; Bertram et al., 2023a;

Plangger, 2019). Dies führt dazu, dass Asymmetrien in den Kompetenzverteilungen an nationalstaatlichen Grenzen erhebliche Herausforderungen für die Grenzräume mit sich bringen.

Grenzregionen kommt in Zeiten der Polykrise eine besondere Rolle zu, da trotz Überführung der Schengener Übereinkommen in das Recht der Europäischen Union Grenzkontrollmaßnahmen innerhalb der Europäischen Union im letzten Jahrzehnt wieder alltäglich geworden sind (dazu auch Wille in diesem Band). Zahlreiche Nationalstaaten setzten ‚Schengen‘ zum ersten Mal während der sogenannten ‚Flüchtlingskrise‘ (2015/2016) gleichzeitig aus (Evrard & Chilla, 2021; Prokkola, 2019). Dies verstärkte sich während der Covid-19-Krise, als zahlreiche innereuropäische Grenzen kontrolliert und teilweise sogar vollständig geschlossen wurden, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen (Chilla et al., 2022; Lara-Valencia & Laine, 2022; Medeiros et al., 2021; Novotný, 2021). Einerseits zeigten die Grenzregionen eine hohe Anfälligkeit gegenüber politischen Entscheidungen (Kajta & Opiłowska, 2021; Opiłowa & Böhm, 2022). Andererseits wurde durch die starken Einschnitte der grenzüberschreitenden Verbindungen sichtbar, wie weit die grenzüberschreitende Integration bisher tatsächlich fortgeschritten ist (Guillermo Ramírez, 2020; Järv et al. 2022; Novotný & Böhm, 2022; Päül et al., 2022; Weber & Dittel, 2025).

Die Grenze kann somit in Krisenzeiten ihren Charakter als Entwicklungshindernis oder als Barriere verstärken (Kurowska-Pysz et al., 2022; Weber et al., 2021). In Zeiten der Polykrise werden Grenzregionen auch als ‚vergessene‘ Regionen diskutiert (vgl. Böhm, 2021; Goolsbee & Syverson, 2020). All diese Punkte haben das Konzept der grenzregionalen Resilienz in den akademischen Diskurs eingebracht, welches die Reaktion von Grenzregionen auf Krisen diskutiert (Dittel & Weber, 2025; Hippe, 2024; Hippe et al., 2023; Prokkola, 2019). Dabei werden ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Störungen, ihre Anpassungsfähigkeit an neue Rahmenbedingungen sowie ihre transformativen Fähigkeiten, um trotz veränderter Bedingungen ihre Entwicklungsfragen nachhaltig zu bewältigen, unterstrichen. Grenzregionale Resilienz hängt von politischen und wirtschaftlichen Beziehungen, sozialen und kulturellen Verbindungen, der Intensität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der grenzüberschreitenden Institutionalisierung sowie dem grenzüberschreitenden Vertrauen ab (Dittel, 2023; Hippe et al., 2022; Opiłowska, 2021; Prokkola, 2022).

1.2. Fragen des vorliegenden Beitrags

Als Ausgangslage lässt sich also festhalten: Das Schengener Übereinkommen hat auch in den Grenzregionen Deutschlands mit seinen Nachbarn funktionale Verflechtungen und Kooperationsbedarfe befördert, die durch leistungsfähige Strukturen und geeignete Strategien einer grenzüberschreitenden Governance bearbeitet werden müssen. Gleichzeitig sind die Errungenschaften der offenen Grenzen innerhalb des Schengenraums in jüngster Zeit immer wieder in Frage gestellt, was gerade Grenzregionen und die grenzüberschreitende Governance besonders herausfordert. Vor diesem Hintergrund geht dieser Beitrag den folgenden Fragen nach:

- Wie lassen sich die grenzüberschreitenden Governance-Settings entlang der deutschen Grenze systematisieren? Welche Strukturen weisen sie auf? Welche Themen prägen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzregionen?
- Wie können angesichts neuer Herausforderungen Resilienz und Strategiefähigkeit grenzüberschreitender Governance gestärkt werden?

Der Beitrag basiert weitgehend auf den Forschungsergebnissen aus dem BMBF-geförderten Projekt ‚Cohesion in Border Regions (CoBo)‘ (Laufzeit 2021–2023), insbesondere auf der Analyse der Kooperationsprofile deutscher Grenzregionen (vgl. Bertram et al., 2025; Chilla et al., 2023a; Chilla et al., 2023b).

1.3. Methodisches Vorgehen

Im BMBF-geförderten Projekt CoBo wurden die aktuellen Entwicklungen und Perspektiven der deutschen Grenzregionen analysiert und in vergleichender Perspektive betrachtet. Dabei wurden zum einen soziökonomische und funktionale Entwicklungen und zum anderen institutionelle Kooperationsstrukturen untersucht. Gegenstand der Analyse waren alle grenzüberschreitenden Kooperationsformate territorialer Orientierung unter der Beteiligung von Gebietskörperschaften, die grenzüberschreitend institutionalisiert sind (wie beispielsweise Euregios). Rein sektorale, themen- oder projektbezogene Kooperationen wurden nicht berücksichtigt (vgl. Bertram et al., 2025). Zur Analyse der grenzüberschreitenden Governance kamen verschiedene Methoden zum Einsatz, die nachfolgend kurz beschrieben werden.

Institutionelle Analyse

Im Rahmen von Desktoprecherche und Dokumentenanalysen wurden sämtliche Kooperationsformate nach einheitlichen Kriterien erfasst. Dies beinhaltete Basis-Informationen (Name und Sitz der Institution, Kontaktadresse, Ansprechperson), geographischer Maßstab (räumliche Abgrenzung nach beteiligten Gebietskörperschaften, Bevölkerungszahl, Größe des Perimeters), organisatorische Aspekte (Gründungsjahr, Rechtsform, Finanzierung, Personalressourcen der Geschäftsstelle), Akteure (formale Mitglieder differenziert nach Gebietskörperschaften der verschiedenen Verwaltungsebenen dies- und jenseits der Grenze und Einbindung weiterer privater Akteure) und Aktivitäten (Strategie als Orientierungsrahmen, Integrationsgrad der Aktivitäten von Informations- und Koordinationsgremien über Förderinstitutionen bis hin zu gemeinsamen operativen Umsetzungsaktivitäten, sektorale Fokusbereiche). Diese grenzüberschreitenden Governance-Formate wurden nach einem Raster systematisch analysiert (vgl. Kaucic & Sohn, 2021; Perkmann, 2003; Zumbusch & Scherer, 2015). Im Rahmen von Forschungsaufenthalten wurden vertiefende Gespräche mit Expertinnen und Experten zu allen Grenzräumen durchgeführt. Dies ermöglichte es, alle Regionen in der gleichen Detaillierung und Systematisierung darstellen und verstehen zu können.

Delphi-Studie

Anhand einer Delphi-Studie wurden Expertinnen und Experten aus allen Grenzregionen mit deutscher Beteiligung im Zeitraum Dezember 2021 bis August 2022 in zwei Erhebungsrunden befragt (vgl. zur Methode: Evrard et al., 2014; Häder, 2014; Wolf, 2017). Adressiert wurden Geschäftsführungen bzw. politische Spitzen grenzüberschreitender Institutionen, Ministerialvertreter, sektorale Interessenvertreter, Interreg-Akteure und stark vernetzte Akteure mit langjährigen Erfahrungswerten aus den Grenzregionen. Mithilfe von qualitativen und quantitativen Elementen zielte die Delphi-Studie auf zukünftige Entwicklungen und politische Handlungsoptionen der Grenzregionen mit deutscher Beteiligung ab (vgl. Bertram et al., 2023b; Hippe et al., 2022). Für die erste Befragung wurden insgesamt 267 Expertinnen und Experten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angeschrieben, von denen 104 teilnahmen (Rücklaufquote: 39 %). Die zweite Befragung ermöglichte eine Validierung und vorausschauende vertiefte Analyse der Ergebnisse der ersten Runde. Insgesamt nahmen 70 Expertin-

nen und Experten an der zweiten Umfrage teil, was einer Rücklaufquote von mehr als zwei Dritteln entspricht. Die Umfrage und deren Ergebnisse erheben nicht den Anspruch, repräsentativ zu sein und sind abhängig von der Teilnehmendenzahl und deren räumlichen Verteilung. Dennoch zeigen die Ergebnisse ein interessantes Meinungsbild und lassen Rückschlüsse auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzregionen mit deutscher Beteiligung zu.

Visualisierung

Die Informationen wurden in einer strukturierten Übersicht gesammelt und aufbereitet. In der Aufbereitung der Informationen spielte die Methode des sog. *institutional mapping* eine wichtige Rolle: Diese Technik erlaubt die Visualisierung und komparative Aufbereitung von Informationen zu Governance und Steuerung (siehe Chilla et al., 2012; Chilla et al., 2023b; Chilla & Lambracht, 2023). Beispiele eines solchen *institutional mappings* grenzüberschreitender Kooperationsstrukturen werden in Kapitel 3 dargestellt. Die hier berücksichtigten Aspekte sind Ebenen-Zugehörigkeit, vereinfachte Verortung und Perimeter.

2. Grundlegendes zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entlang der deutschen Grenze

2.1. Vielfalt der grenzüberschreitenden Governance

Die Grenzregionen, die Deutschland mit seinen neun Nachbarländern teilt, sind durch große raumstrukturelle und topographische Unterschiede geprägt: Die Palette reicht von metropolitanen Grenzräumen bei Luxemburg oder Basel bis zu sehr ruralen Räumen wie dem bayerisch-tschechischen oder dem deutsch-dänischen Grenzraum. Es gibt ein Hochgebirge an der alpinen Grenze zu Österreich und die ebene, ‚grüne‘ Grenze zu den Niederlanden. Einige Grenzen sind durch deutliche Sprachbarrieren und Disparitäten charakterisiert, insbesondere an den östlichen Grenzen; andere haben keine oder recht leicht überwindbare Sprachunterschiede (z. B. zu den Niederlanden oder Luxemburg). Einige Länder sind seit den römischen Verträgen bereits EU-Nachbarn (die Benelux-Staaten und Frankreich), die Schweiz hingegen ist bis heute kein EU-Mitglied.

Trotz dieser Unterschiede und Barrieren haben sich entlang der deutschen Grenze in den letzten 70 Jahren eine Vielzahl institutioneller ‚Gefäße‘ der Zusammenarbeit auf verschiedenen räumlichen Ebenen entwickelt: zwischen Kommunen dies- und jenseits der Grenze, in grenzüberschreitenden Euregios oder in Regierungskonferenzen von Bund und Ländern mit ihren jeweiligen Partnern im benachbarten Ausland. Diese Institutionalisierungen sind in den deutschen Grenzräumen unterschiedlich aufgestellt und zeigen verschiedene Governance-Strukturen (vgl. Noferini et al., 2020).

Institutionen und Prozesse grenzübergreifender Zusammenarbeit sind in den deutschen Grenzräumen unterschiedlich organisiert – etwa im Hinblick auf ihre räumliche Abgrenzung, Rechtsform, organisatorischen Ressourcen und Kompetenzen, beteiligte Akteure oder ihre Aufgabenprofile. Bei den institutionellen Kooperationsstrukturen in den neun deutschen Grenzräumen lassen sich nach ihrem räumlichen Zuschnitt und den beteiligten (Verwaltungs-)Ebenen grundsätzlich drei Typen unterscheiden:

- *Lokale grenzüberschreitende Kooperation*: Dies umfasst die Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften – (meist benachbarten) Städten – über die Grenze hinweg. Beispiele sind die ‚Europastädte‘ entlang der deutsch-polnischen Grenze (z. B. Guben-Gubin).
- *Regionale grenzüberschreitende Kooperation*: Dazu gehören die Euregios, in denen typischerweise mehrere ‚überkommunale‘ Gebietskörperschaften wie Landkreise und ihre administrativen Pendanten jenseits der Grenze zusammenarbeiten (primär NUTS 3-Ebene, teilweise Beteiligungen von NUTS-2 Einheiten).
- *Überregionale grenzüberschreitende Kooperation*: Diese grenzüberschreitenden Institutionen werden von der nationalen bzw. föderalen Ebene (von deutscher Seite: Bundesländer, Regierungsbezirke u.ä.) maßgeblich getragen. Beispiele solcher rahmengebenden ‚Konferenzen‘ oder ‚Kommissionen‘ sind die Internationale Bodensee-Konferenz, die Oberrheinkonferenz oder die deutsch-polnische Regierungskommission (NUTS 2 bis NUTS 0-Ebene).

Bei diesen Strukturen handelt es sich stets um kooperative Netzwerkstrukturen, in denen Akteure vertikal, horizontal und lateral verflochten sind. Damit geht auch einher, dass die Zusammenarbeit in Grenzräumen anderen Mechanismen unterliegt als die innerstaatliche Steuerung: Sie ist auf ein freiwilliges Miteinander, Überzeugungsarbeit und gemeinsames Wirken angewiesen (Dittel et al., 2024). Das macht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit komplexer und aufwändiger. Gleichzeitig profitiert sie

von deutlich mehr Freiräumen, um bedarfsspezifische Lösungen auch im Miteinander zu finden. Sie können im besten Fall als ‚Labore Europas‘ funktionieren. Dies geht mit oft komplexen Herausforderungen einher, wofür kaum ‚Standardlösungen‘ vorliegen. Daher muss jeweils nach Institutionen- und Akteurs-Settings für geeignete Formate gesucht werden. Governance wird hierbei als Steuerungsform des Politikgeschehens neben der Hierarchie gesehen, die vor allem Netzwerke in den Fokus stellt und demzufolge auf einem freiwilligen Miteinander, auf Kooperation und Verhandlung basiert (Beck 2019). Dieser Netzwerk-Begriff meint ein offenes Akteurs-Setting, das neben den ‚eigentlich zuständigen‘ Akteuren eine Reihe weiterer Institutionen und Vertretende einbeziehen kann. Dies umfasst andere sektorale Politikbereiche, aber auch Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen Stakeholder-Bereichen (Nienaber & Wille, 2019; Ulrich & Scott, 2021).

2.2. Interreg als Grundpfeiler der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Eine wichtige Basis für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist die Interreg-Förderschiene der Europäischen Union, insbesondere Interreg-A. Deutschland ist gegenwärtig an dreizehn solcher Interreg-Programme mit seinen Nachbarstaaten beteiligt. Jedes Programm definiert für eine Förderperiode von jeweils sieben Jahren auf Basis der seitens der EU definierten Fördervorgaben und -themen für seinen Programmraum Prioritäten und spezifische Ziele, die anschließend in zahlreichen *bottom-up* beantragten Projekten durch grenzüberschreitende Konsortien umgesetzt werden.

Zwischen 2021 und 2027 wird die EU etwa 5,8 Milliarden Euro aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in die grenzübergreifende Zusammenarbeit (Interreg-A) in ganz Europa investieren (Verordnung EU 2021/1059 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021). Für die Interreg-A Programme mit deutscher Beteiligung beläuft sich der Beitrag des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in der aktuellen Förderperiode 2021–2027 gemäß Durchführungsverordnung der Europäischen Union auf insgesamt fast 1,5 Milliarden Euro. Aufgrund der Notwendigkeit zur Kofinanzierung ergibt sich daraus zusammen mit den Fördermitteln der Interreg-Partner ein Gesamtbudget von mehreren Milliarden Euro, das in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang der deutschen Grenze fließt.

Viele Strukturen und Aktivitäten der regionalen grenzüberschreitenden Governance, wie beispielsweise Euregios, werden maßgeblich aus Interreg-A-Geldern mitfinanziert. Dementsprechend ist der Einfluss des Interreg-Programms auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Deutschlands groß. Interreg setzt Anreize, zu kooperieren, und ermöglicht die Umsetzung grenzüberschreitender Zusammenarbeit institutioneller oder projektbezogener Art. Durch die Programm-Vorgaben wird zugleich auf Kompetenzaufbau und Policy-Learning abgezielt (*enabling-factors*). Mit seiner grenzüberschreitenden Ausrichtung hat das Interreg-A-Programm über die inzwischen drei Jahrzehnte seines Fördergeschehens einen gewichtigen Mehrwert für die Grenzregionen, eine entsprechende ‚Community‘ und eine gewisse ‚institutional thickness‘ in den Grenzräumen bewirkt (Meireiros, 2018; Reitel et al., 2018).

3. Systematisierung der grenzüberschreitenden Governance in den Grenzräumen mit deutscher Beteiligung

Die grenzüberschreitenden Governance-Lösungen sind kommunale, regionale und überregionale Antworten auf Herausforderungen und Chancen rund um die Grenze. Um ihre Aufstellung entlang der deutschen Grenze konkreter zu erfassen, wurde die Vielfalt an Kooperationen mit ihren räumlichen Kooperationsmustern, ihrer organisatorischen Aufstellung und ihren Kooperationsthemen systematisch dargestellt. In ihrer Gesamtheit weist die grenzüberschreitende Governance bereits auf den Einfluss regionsspezifischer Bedingungen sowie auf Potenziale für einen konstruktiven Umgang mit aktuellen Herausforderungen und Krisen hin (vgl. Kapitel 4).

3.1. Räumliche Kooperationsmuster in den Grenzregionen

Abbildung 1 führt die räumlichen Settings der Kooperationsstrukturen entlang der deutschen Grenzen zusammen. Dieses Bild verdeutlicht zum einen, dass Kooperationsstrukturen in den Grenzregionen mit deutscher Beteiligung flächendeckend installiert sind. Zum anderen wird die enorme Komplexität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit deutlich, die als ‚homogene Vielfalt‘ beschrieben werden kann. Während sich in den verschiedenen Grenzregionen Strukturen ähneln (u. a. Kooperation auf euregionaler Ebene), besteht gleichzeitig eine enorme Vielfalt in der Aus-

gestaltung (gemeinsame/getrennte Geschäftsstellen, grenzüberschreitende Städtepartnerschaften, Zusammenarbeit auf nationaler/überregionaler Ebene, etc.).

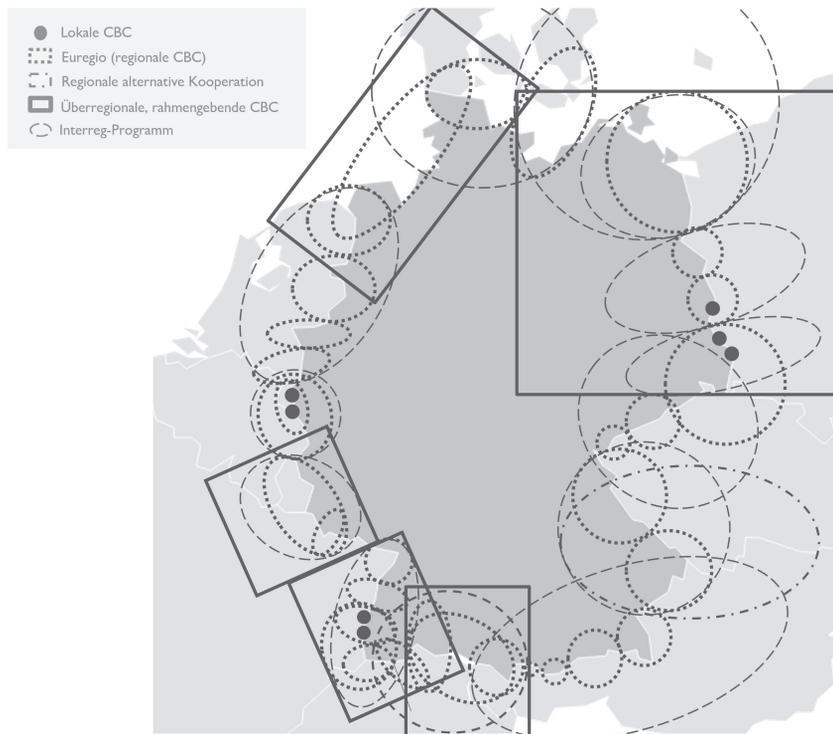


Abbildung 1: Zusammenführung räumlicher Settings der Kooperationsstrukturen (engl. cross-border cooperation, CBC) entlang der deutschen Grenzen. Quelle: Eigene Darstellung, FAU/IMP-HSG, 2023.

Im Folgenden werden die Kooperationsstrukturen mit allen neun Nachbarländern entlang der deutschen Grenzen aggregiert dargestellt (siehe Abbildung 2). Die Darstellung zeigt in einer schematischen Visualisierung alle analysierten Institutionen. Die Abbildung zeigt Formate der lokalen *cross-border cooperation* (CBC) (Punkte), der regionalen CBC wie etwa Euregios (gestrichelte Rechtecke), der überregionalen CBC wie grenzüberschreitende ‚Kommissionen‘ und ‚Konferenzen‘ (durchgezogene Rechtecke), der In-

terreg-Programmräume (gestrichelte Ellipsen) sowie Überlappungen zum Nachbargrenzraum (gestrichelte Füllung).

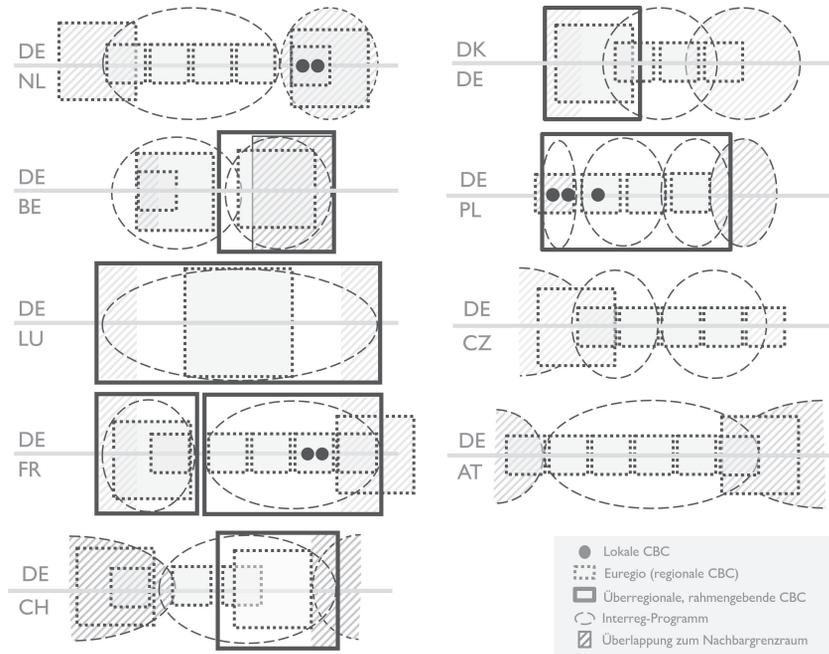


Abbildung 2: *Institutionalisierte Kooperationsformate in deutschen Grenzregionen in generalisierter Darstellung. Quelle: Eigene Darstellung, FAU/IMP-HSG, 2023.*

Abbildung 2 verdeutlicht grundlegende Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Grenzräumen mit deutscher Beteiligung. Auf lokaler Ebene sind einige prominente grenzüberschreitende ‚Doppelstädte‘ zu erkennen, die über eine Institutionalisierung in Form einer Geschäftsstelle verfügen. Eine darüberhinausgehende Reflexion lokaler Kooperationsstrukturen war nicht Gegenstand der Untersuchung. Auf regionaler Ebene sind die grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen fest verankert und ermöglichen ein direktes Miteinander über die Grenzen hinweg. Dabei gibt es Überlappungen zu den Nachbargrenzräumen, die kohärente Übergänge, gleichzeitig aber auch eine vielfältige und komplexe Dynamik schaffen. Die regionale CBC weist jeweils unterschiedliche Perimeter, Akteurskonstellationen, Rechtsformen und Strukturen auf. Jedoch lassen sich innerhalb der Grenz-

räume oftmals ähnliche Strukturen feststellen: So finden sich beispielsweise im deutsch-niederländischen Grenzraum fünf grenzüberschreitend institutionalisierte, mit vergleichsweise starken organisatorischen Kapazitäten ausgestattete und thematisch breit aufgestellte Euregios. Entlang der deutsch-tschechischen Grenze wiederum sind die Euregios typischerweise auf beiden Seiten der Grenze gesondert organisiert und thematisch stark von der Umsetzung des Interreg-Programms geprägt.

Eine ähnliche Vielfalt zeigt sich auch im Zuschnitt der Interreg-Programme, die als wichtige Förderrahmen dienen und für strategische Konvergenz zwischen den Grenzräumen sorgen: So variieren die Anzahl und Größe dieser Programme teilweise erheblich zwischen den verschiedenen Grenzräumen. Während beispielsweise der gesamte deutsch-niederländische Grenzraum von einem Interreg-Programm abgebildet wird, bestehen zwischen Deutschland und Polen drei Programmräume, die sich auf deutscher Seite weitgehend an Bundesländern orientieren. Auch die Mitsprachemöglichkeiten und Umsetzungsverantwortungen der Euregios in diesen Programmen sind unterschiedlich geregelt.

Besonders auffällig sind die Differenzen bei den überregionalen, rahmengebenden CBC-Institutionen, die nur in einigen Grenzräumen existieren (z. B. die Oberrheinkonferenz im trinationalen Kooperationsraum zwischen Deutschland, Schweiz und Frankreich oder die Deutsch-Polnische Regierungskommission). Diese Institutionen spielen eine wichtige Rolle in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (u. a. großräumige Entwicklungsstrategien und -verständnisse), sind jedoch in Bezug auf ihre Institutionalisierung, Strukturen und Rolle stark variabel.

In der Summe zeigt sich im Zusammenspiel lokaler, regionaler und überregionaler Kooperationsformate eine große Vielfalt und Komplexität der grenzüberschreitenden Kooperationslandschaft in den einzelnen Grenzräumen.

3.2. Organisatorische und personelle Kapazitäten der grenzüberschreitenden Governance

Institutionen der grenzüberschreitenden Governance sollen zum Abbau von Grenzbarrieren, zur Lösung von gemeinsamen Problemen, aber auch zur Entfaltung grenzüberschreitender Entwicklungspotenziale beitragen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die grenzüberschreitenden Institutionen über ausreichende organisatorische und personelle Kapazitäten

ten verfügen, um die angesprochenen Aufgaben zu erfüllen. Aus der Analyse lassen sich dazu verschiedene Aspekte für die deutschen Grenzregionen entnehmen.

Organisation (Geschäftsstellen)

Bei den regionalen Kooperationsformaten (z. B. Euregios) zeigt sich in der Zusammenschau, dass diese auf organisatorischer Ebene unterschiedlich stark integriert sind. So finden sich Euregios mit getrennten Geschäftsstellen, mit gemeinsamen Geschäftsstellen und – sozusagen als intensivste institutionelle Verankerung – die Gestaltung als EVTZ. Dabei wird in der Zusammenschau ein deutliches Muster sichtbar. Separate Geschäftsstellen dies- und jenseits der Grenzen finden sich vor allem an den östlichen Grenzräumen. Gemeinsame Geschäftsstellen und EVTZ sind hingegen vor allem im Süden und Westen vorzufinden. Diese sind teilweise auch um weitere regionale Anlaufstellen ergänzt.

Personalkapazitäten

Die Bandbreite an Kooperationsformaten reicht von nebenamtlich geführten Geschäftsstellen bis hin zu großen Organisationen, bei denen 20 und mehr Personen beschäftigt sind (siehe Abbildung 3). Vergleichsweise stark ausgestattete Euregios finden sich z. B. entlang der deutsch-niederländischen Grenze. Dabei korrespondiert dort die stärkere Personalausstattung mit einem größeren Aufgabenspektrum – etwa mit starken Beratungstätigkeiten (Grenzinfopunkten) oder einer starken Rolle im Interreg-Programmmanagement. Nimmt man die im Internet ausgewiesene Personalausstattung in genannten Köpfen und nicht im Sinne von Vollzeitäquivalenten als Messlatte, so lässt sich feststellen, dass die Euregios und andere Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit über sehr unterschiedliche Voraussetzungen verfügen.

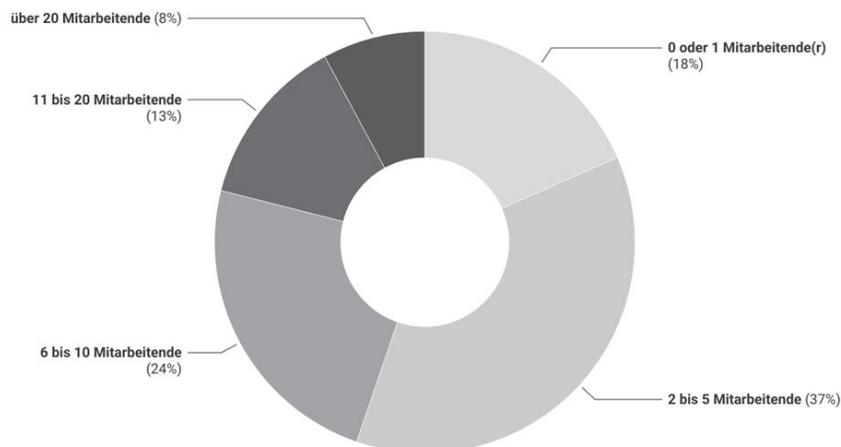


Abbildung 3: Personalkapazitäten der grenzüberschreitenden Institutionen auf regionaler Ebene (in Köpfen) (n=40). Quelle: Eigene Darstellung, FAU/IMP-HSG, 2023.

Netzwerke

Institutionen der grenzüberschreitenden Governance, wie beispielsweise Euregios, können grenzbezogene Probleme nicht alleine lösen. Vielmehr müssen sie dafür ein Netzwerkknoten für die grenzregionale Entwicklung sein. Aus der Delphi-Befragung liegen Informationen vor, mit welchen Akteuren die grenzüberschreitenden Institutionen in Kontakt und Austausch stehen (siehe Abbildung 4). Dabei wurde unterschieden nach den Kategorien Mitgliedschaft, institutionalisierter Austausch (also etwa die Mitwirkung in Beiräten etc.), anlassbezogener Austausch und schließlich kein Kontakt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass Gebietskörperschaften der unterschiedlichen Ebenen (lokal, regional bzw. der nationalen Ebene) entweder unmittelbar als Mitglieder oder über einen institutionalisierten Austausch verbunden sind. Bei Kammern und anderen Wirtschaftsvertretern, der Zivilgesellschaft und NGOs aber auch bei Forschungs- und Beratungsinstitutionen überwiegt der Austausch, teilweise institutionalisiert, aber vor allem auch der anlassbezogene unregelmäßige Austausch. Mit anderen grenzüberschreitenden Akteuren – also etwa thematischen Kooperationen (Leaderorganisationen etc.) – steht man meist in einem institutionalisierten regelmäßigen Kontakt.

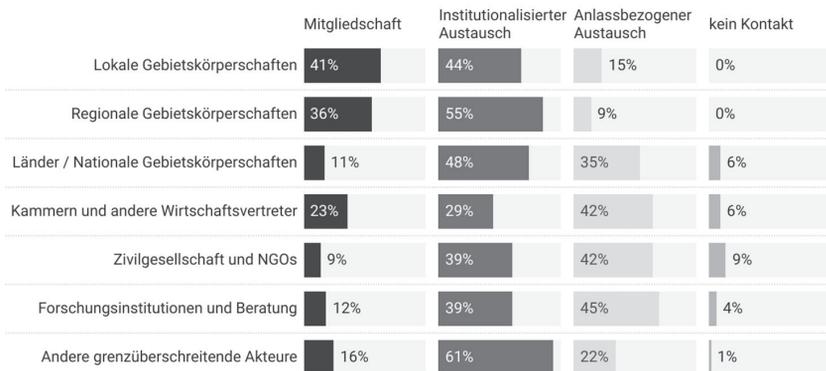


Abbildung 4: Einbettung in die weitere Akteurslandschaft der Grenzräume (n=104). Quelle: Eigene Darstellung, FAU/IMP-HSG, 2023.

Grenzüberschreitender Zusammenarbeit und ihren Institutionen wurde in der Vergangenheit oft nachgesagt, zu sehr durch öffentliche Akteure und Verwaltungen geprägt zu sein. Die Ergebnisse der Delphi-Befragung zeigen, dass dies heute so nicht mehr stimmt, sondern zunehmend Wirtschaftsakteure, Wissenschaft und die Zivilgesellschaft in die grenzüberschreitende Governance eingebunden werden. Der offene Netzwerkcharakter der Kooperationsformate wirkt hierfür als Vorteil, gleichzeitig stellen sich in einigen Regionen in der Folge auch Fragen einer interessensneutralen, transparenten Entscheidungsfindung und Projektgewichtung.

3.3. Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

In der Delphi-Studie wurden Expertinnen und Experten aus den Grenzräumen zu Aktionsfeldern ihrer Institution befragt. Dabei wurde u. a. danach gefragt, in welchen Bereichen sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in ihren Regionen besonders erfolgreich bzw. weniger erfolgreich darstellt und wo sie zukünftig intensiviert werden sollte (siehe Abbildung 5).

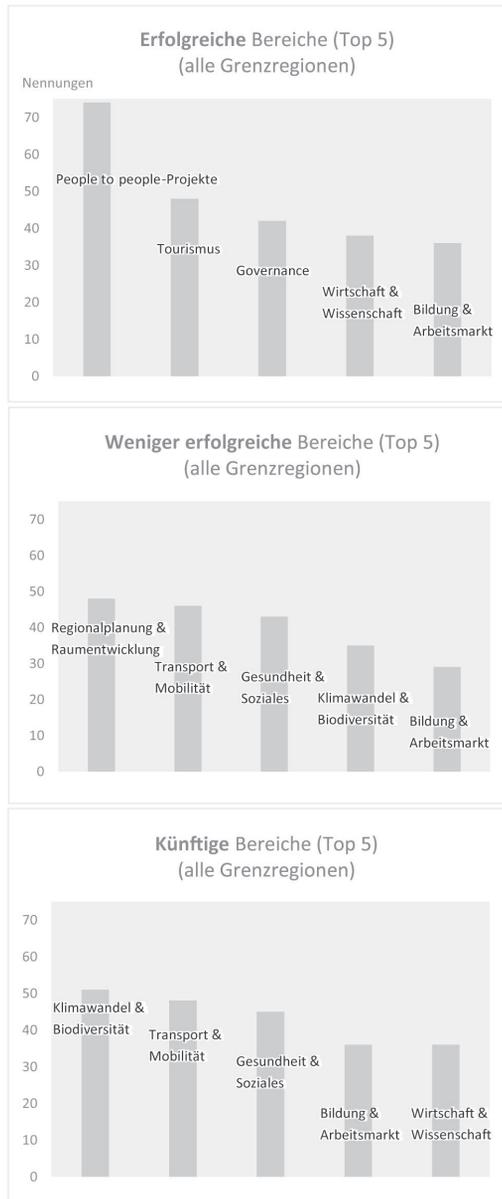


Abbildung 5: Ergebnisse der Delphi-Studie zur Befragung über erfolgreiche, weniger erfolgreiche und künftige Arbeitsbereiche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in deutschen Grenzregionen (n= 104; Mehrfachnennung möglich). Quelle: Eigene Darstellung, FAU/IMP-HSG, 2023.

Die erfolgreichsten Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Grenzregionen mit deutscher Beteiligung sind über alle Grenzregionen hinweg nach Ansicht der Expertinnen und Experten die *people to people*-Projekte, Tourismus sowie Governance. Dabei fällt auf, dass *people to people*-Projekte mit einem etwas größeren Abstand zu den weiteren Bereichen die meistgenannte Antwort ist. Insgesamt scheint es, dass die erfolgreichsten Themen eher ‚weichere‘ Themen der grenzüberschreitenden Kooperation abbilden.

Mit Blick auf die weniger erfolgreichen Themen zeigt sich ein gegensätzliches Bild. In den Top-3 befinden sich hier die Bereiche Regionalplanung und Raumentwicklung, Transport und Mobilität sowie Gesundheit und Soziales. Die offenen Antworten zeigen die Gründe dafür auf: Rechtliche Unterschiede, unterschiedliche Planungssysteme, hohe Investitionskosten, geomorphologische Faktoren und die politische Ebene spielen in den meisten Grenzregionen eine wichtige Rolle. Einige Expertinnen und Experten erwähnten darüber hinaus ein mangelndes Interesse an der Zusammenarbeit.

Die Antworten zu den in Zukunft wichtigen Bereichen der grenzüberschreitenden Kooperation zeigen, dass die übergeordneten Herausforderungen des Klimawandels und der nachhaltigen Entwicklung auch für Grenzregionen von großer Relevanz sind. So rückt das Thema Klimawandel und Biodiversität nach Einschätzung der Expertinnen und Experten zukünftig noch stärker in den Fokus. Die zahlreichen Nennungen im Bereich Gesundheit und Soziales zeigen u. a. die Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie sowie Handlungsbedarf beim Fachkräftemangel im Gesundheits- und Pflegebereich. Bemerkenswert ist auch der Umstand, dass vier der fünf wichtigsten Zukunftsthemen als bisher weniger erfolgreiche Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingeschätzt wurden.

4. Diskussion und Fazit: Potenziale durch strategische Orientierung

Die institutionelle Analyse hat deutlich aufgezeigt, dass alle Regionen entlang der deutschen Grenze über flächendeckende Kooperationsstrukturen verfügen, dabei aber im Sinne einer ‚homogenen Vielfalt‘ recht unterschiedlich institutionalisiert sind und sich auch im Hinblick auf ihre organisatorischen und personellen Kapazitäten beträchtliche Varianzen aufzeigen. In den grenzüberschreitenden Governance-Strukturen bilden sich regionale

Gegebenheiten wie etwa raumstrukturelle, kulturelle und sozioökonomische Entwicklungspfade ab.

Die Ergebnisse der Delphi-Befragung weisen darauf hin, dass sich in vielen Grenzregionen gerade diejenigen Themenfelder als anspruchsvoll erwiesen haben, denen für eine nachhaltige und resiliente Entwicklung von (Grenz-)Regionen eine hohe Bedeutung zugemessen wird, beispielsweise Fragen der grenzüberschreitenden Infrastrukturentwicklung im Verkehrsbereich oder der Klimaanpassung. Problemlösungen und Maßnahmenumsetzung bei diesen komplexen Fragestellungen bedürfen einer Vielzahl an Akteuren, Expertisen und Zuständigkeiten – dementsprechend steigen auch die Anforderungen an die horizontale, vertikale und diagonale Einbettung von Institutionen der grenzüberschreitenden Governance. Aber auch der Bedarf an Kompetenzen, Kapazitäten und Ressourcen der beteiligten grenzüberschreitenden Organisationen steigt, bei gleichzeitig tendenziell abnehmendem Rückhalt.

Ein zweiter Aspekt betrifft die besonderen Herausforderungen, die sich für Grenzregionen aus einem zunehmend krisenhaften Umfeld ergeben. Dazu zählt auch die gegenwärtige Tendenz des sog. ‚*Rebordering*‘ in Europa (dazu auch Funk sowie Wille in diesem Band), in dem nationale Orientierungen immer deutlicher an Gewicht gewinnen und in Grenzregionen spürbar werden, wenn beispielsweise Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wieder eingeführt werden (u. a. Böhm, 2023).

Vor diesem Hintergrund zunehmend komplexer Themenfelder und den Anforderungen, die sich aus einem krisenhafteren Umfeld für Grenzregionen ergeben, stellt sich die Frage, wie Resilienz und Strategiefähigkeit der grenzüberschreitenden Governance in den deutschen Grenzregionen gestärkt werden können.

Resilienz grenzüberschreitender Governance

Die Analyse der Governance in den deutschen Grenzregionen zeigt, dass Krisen auch eine Chance für Grenzregionen sein können. So hat beispielsweise die Covid-19-Krise gezeigt, dass das grenzüberschreitende Bewusstsein auf nationaler Ebene geschärft wurde, grenzüberschreitende Kommunikationskanäle eingerichtet wurden und die Notwendigkeit grenzüberschreitender Verbindungen sichtbar wurde. Dies deckt sich mit den Ergebnissen anderer Studien (Novotný & Böhm, 2022; Weber, 2022; Weber & Dittel, 2025). Perspektivisch wird von vielen befragten Expertinnen aus

den erfassten Grenzregionen die Chance gesehen, dass die Pandemie als ‚Katalysator‘ für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wirkt und diese langfristig stärken kann (siehe auch Hippe et al., 2022; Kajta & Opiłowska, 2021). Allerdings ist es dafür wichtig, aus Krisen zu lernen und nicht in eine Art ‚Krisendemenz‘ zu verfallen (Chilla et al., 2023a). Nur so kann die grenzregionale Resilienz nachhaltig gestärkt werden.

Für eine bessere Handlungs- und Reaktionsfähigkeit in Krisenzeiten ist es wichtig, dass Grenzregionen ‚Lücken‘ in ihrem Governance-System schließen. Das bezieht sich zum einen auf kurze Wege zwischen verschiedenen Sektoralverantwortlichen dies- und jenseits der Grenze, z. B. in Form institutionalisierter Kommunikationswege. Zum anderen, und das wurde im Zuge der CoBo-Diskussionen wiederholt unterstrichen, gilt es, flexible Governance-Settings jenseits starrer Politik- und Verwaltungsstrukturen im Mehrebenensystem zu nutzen, um vertikale und diagonale Elemente in das Miteinander zu integrieren. Auch hier ist der kurze Draht von großem Vorteil, in Entscheidungsfindungen, in Umsetzungsprozessen oder auch in der Sichtbarmachung von Herausforderungen.

Strategiefähigkeit grenzüberschreitender Governance

Die vielfältigen und komplexen Herausforderungen in Grenzregionen machen es notwendig, (noch) stärker strategisch zu agieren. Die Analyse der Grenzräume mit deutscher Beteiligung hat aufgezeigt, dass diese in Bezug auf integrierte strategische Entwicklungsansätze sehr unterschiedlich aufgestellt sind. So finden sich auf regionaler Ebene Euregios, die bereits seit vielen Jahren, längerfristige Leitbilder und Strategien in breiten Beteiligungsprozessen formulieren, abstimmen und diese als wichtige Leitplanken für ihre kurz- bis mittelfristigen Aktivitäten nutzen. Gleichzeitig gibt es Euregios, die erst seit der laufenden Interreg-Periode strategische Auseinandersetzungen mit den spezifischen Herausforderungen in ihrer jeweiligen Grenzregion aufgenommen und zu expliziten Leitbildern und abgestimmten Prioritäten verdichtet haben. Wieder andere verfolgen bei ihren Aktivitäten eher einen situativen, projektbasierten Ansatz. Auch für die überregionale Ebene der grenzüberschreitenden Governance zeigt sich ein ähnlich diverses Bild, was die strategische Aufstellung angeht.

Die Komplexität der Herausforderungen, aber auch der grenzüberschreitenden Netzwerke selbst fordern ein bewusstes Zusammenwirken zwischen projektbezogenen, operativen Umsetzungsaktivitäten und deren Einord-

nung in einen strategischen Entwicklungsrahmen für die jeweilige Grenzregion. Grenzräume sollten sich nicht ausschließlich als ‚*action units*‘, sondern als ‚*strategic cross-border regions*‘ positionieren (Zumbusch et al., 2018).

Interreg-Programme geben mit ihren meist überregionalen Stoßrichtungen und entsprechenden Fördergeldern einen gewissen Rahmen vor, können aber keine eigene Strategie ersetzen. Dafür sind vielmehr strategische, reflektierte und vorausschauende Auseinandersetzungen in der eigenen Grenzregion notwendig. Eine derartige grenzregionale ‚Roadmap‘ muss sich klar an den regionsspezifischen Gegebenheiten und Entwicklungsfragen orientieren, regional verankert sein und sich nicht zuletzt kohärent in die verschiedenen Entwicklungsansätze dies- und jenseits der Grenze einbetten. Nationale bzw. europäische Programme wie Interreg können ausschließlich als Umsetzungsinstrumente verstanden und als Impulse und Katalysatoren genutzt werden, ohne dabei die (grenz-)regionale Verankerung aus dem Blick zu verlieren.

Gleichzeitig bleibt es wichtig, dass sich die strategischen ‚Roadmaps‘ auf regionaler Ebene mit in überregionale, großräumigere Entwicklungsstrategien einordnen. Hierfür sind aktive und insbesondere wechselseitige Austauschprozesse notwendig. Liegt eine systematische Auseinandersetzung mit den grenzüberschreitenden Entwicklungsbedingungen auf regionaler Ebene vor, kann ein aktives ‚*matching*‘ von überregionalen Ansätzen mit den ‚*bottom-up*‘ Bedingungen der regionalen Ebene stattfinden. Viele Herausforderungen und Entwicklungsfragen umfassen unterschiedliche Problemräume, die durchaus großräumiger ausfallen und funktional orientierte Zuschnitte der Zusammenarbeit notwendig machen.

Offenheit, Flexibilität, Vernetzung und strategische Reflexion sind bereits heute in vielerlei Hinsicht die tragenden Säulen der grenzüberschreitenden Governance in den Grenzräumen mit deutscher Beteiligung. Diese Faktoren dürften auch in der Zukunft die zentralen Erfolgsfaktoren bleiben, um die Strategiefähigkeit und Resilienz der Grenzregionen zu erhöhen und die Zusammenarbeit entlang der Binnengrenzen des Schengen-Raums zu stärken.

Literaturverzeichnis

Basboga, K. (2020). The role of open borders and cross-border cooperation in regional growth across Europe. *Regional Studies, Regional Science*, 7(1), 532–549. <https://doi.org/10.1080/21681376.2020.1842800>

- Beck, J. (2019). Cross-border cooperation in Europe as an object in transdisciplinary research. An introduction. In J. Beck (Hrsg.), *Transdisciplinary discourses on cross-border cooperation in Europe* (S. 13–28). Peter Lang.
- Berrod, F. (2020). Schengen Area. In B. Wassenberg & B. Reitel (Hrsg.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (S. 704–706), Peter Lang.
- Bertram, D. (2024). Cross-border regional planning: Functional integration and spatial planning in border regions. *Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft*, 70. <https://fgg-erlangen.de/fgg/ojs/index.php/mfgg/article/view/630>
- Bertram, D., Chilla, T. & Hippe, S. (2023a). Cross-border mobility: Rail or road? Space-time-lines as an evidence base for policy debates. *Journal of Borderlands Studies*, 39(5), 913–930. <https://doi.org/10.1080/08865655.2023.2249917>
- Bertram, D., Chilla, T. & Hippe, S. (2023b). The laboratory dimension in cross-border development: Insights from the Czech-German border region. *Trendy v podnikání – Business Trends*, 13(2), 4–16. https://doi.org/10.24132/jbt.2023.13.2.4_16
- Bertram, D., Chilla, T., Hippe, S., Zumbusch, K. & Zwicker-Schwarm, D. (2025). Kooperationsprofile deutscher Grenzregionen: Themen, Akteure, Governance – Erkenntnisse des BMBF-Projekts CoBo (Cohesion in Border Regions). *Working Papers FAU Regional Development No. 6*. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.16151.48802>
- Böhm, H. (2021). The influence of the Covid-19 pandemic on Czech-Polish cross-border cooperation: From debordering to re-bordering? *Moravian Geographical Reports*, 29(2), 137–148. <https://doi.org/10.2478/mgr-2021-0007>
- Böhm, H. (2023). Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 38(3), 487–506. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1948900>
- Cappellano, F., Sohn, C., Makkonen, T. & Kaisto, V. (2022). Bringing borders back into cross-border regional innovation systems: Functions and dynamics. *Environment and Planning A*, 54(5), 1005–1021. <https://doi.org/10.1177/0308518X221073987>
- Chilla, T., Bertram, D., Hippe, S., Zumbusch, K. & Zwicker-Schwarm, D. (2023a). Grenzraumakademie: Grenzregionen Deutschlands mit seinen Nachbarländern – Dokumentation der Konferenz. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.34163.30240>
- Chilla, T., Bertram, D., Hippe, S., Zumbusch, K., Zwicker-Schwarm, D., Beisenwenger, L., Brandenburg, J., Günther, E., Kamolz, D., Mannmeusel, T., Petschler, J., Sachs, R. & Schneider, C. (2023b). GrenzraumAtlas – Arbeitsmaterialien aus dem BMBF-Projekt Cohesion in Border Regions (CoBo). <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.32406.93766>
- Chilla, T., Evrard, E. & Schulz, C. (2012). On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context. *European Planning Studies*, 20(6), 961–980. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673563>
- Chilla, T., Große, T., Hippe, S. & Walker, B.B. (2022). COVID-19 Incidence in Border Regions: Spatiotemporal Patterns and Border Control Measures. *Public Health* 202, 80–83. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2021.11.006>

- Chilla, T. & Lambracht, M. (2023). Institutional mapping of cross-border cooperation. INTERREG programme analyses with KEEP data. *European Planning Studies*, 31(4), 700–718. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2058321>
- Crossey, N. & Weber, F. (2023). Borderlands of Governance – Multilevel Cross-border Governance and Trajectories of Local Cross-border Ties in the Franco-German Moselle-Saarland Region. *Journal of Borderlands Studies*, 39(6), 1061–1081. <https://doi.org/10.1080/08865655.2023.2276458>
- Dittel, J. (2023). Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln* (S. 125–148). Wiesbaden: Springer VS.
- Dittel, J., Opiłowska, E., Weber, F. & Zawadzka, S. (2024). Résilience de la coopération transfrontalière en Europe – Recommandations d'action pour les régions frontalières germano-polonaises et franco-allemandes | Resilienz grenzüberschreitender Kooperation in Europa – Handlungsempfehlungen für deutsch-polnische und deutsch-französische Grenzräume | Rezyliencja współpracy transgranicznej w Europie – Rekomendacje dla polsko-niemieckiego i francusko-niemieckiego pogranicza. Uni-GR-CBS Policy Paper 5. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11083278>
- Dittel, J. & Weber, F. (2025). Die Covid-19-Pandemie als Impulsgeber? Zur Resilienz grenzüberschreitender Kooperation im Verflechtungsraum SaarLorLux. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders. Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 49–65). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- European Commission (2020). Cross-border Cooperation in the EU. Report of the cross-border cooperation survey by Gallup International. Directorate-General for Regional and Urban Policy, Directorate European Territorial Cooperation, Macroregions, Interreg and Programme Implementation I, Unit D2 – Interreg, Cross-Border Cooperation, internal borders. Juli 2020, Brüssel.
- European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Gasperini, M., Cinova, D., Petracco, C., Truc, M., Carletti, G. & Geraci, M. (2025). Annual report on intra-EU labour mobility: 2024 edition, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/2077850>
- Evrard, E. & Chilla, T. (2021). European (Dis)integration: Implications for the Cohesion Policy. In D. Rauhut, F. Sielker & A. Humer (Hrsg.), *EU Cohesion Policy and Spatial Governance*. Edward Elgar Publishing (S. 98–114).
- Evrard, E., Chilla, T. & Schulz, C. (2014). The Delphi method in ESPON: State of the art, innovations and thoughts for future developments. *Science in support of European Territorial Development*, 187–191.
- Goolsbee, A. & Syverson, C. (2020). Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020. *Working Paper 27432*. Cambridge, MA. <https://doi.org/10.3386/w27432>
- Guillermo Ramírez, M. (2020). Debating real integrated territorial cooperation approaches to post-2020 EU policies: the challenges arising from COVID-19 from the perspective of the Association of European Border Regions (AEBR). *Europa XXI*, 38, 119–137. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2020.38.7>
- Häder, M. (2014). *Delphi-Befragungen: Ein Arbeitsbuch*. Springer VS.

- Hippe, S. (2024). Different impacts of similar crises? The financial and COVID-19 crisis in border and non-border regions. *European Planning Studies*, 33(1), 20–41. <https://doi.org/10.1080/09654313.2024.2406483>
- Hippe, S., Bertram, D. & Chilla, T. (2022). The COVID-19 pandemic as a catalyst for cross-border cooperation? Lessons learnt for border-regional resilience. *Europa XXI*, 43, 5–26. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2022.43.1>
- Hippe, S., Bertram, D. & Chilla, T. (2023). Convergence and resilience in border regions. *European Planning Studies*, 32(1), 186–207. <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2170214>
- Jakubowski, A. & Wójcik, P. (2023). Towards cohesion at the interface between the European Union states? Cross-border asymmetry and convergence, *Regional Studies*, 58(1), 194–207. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2187767>
- Järv, O., Aagesen, H. W., Väisänen, T., & Massinen, S. (2022). Revealing mobilities of people to understand cross-border regions: insights from Luxembourg using social media data. *European Planning Studies*, 31(8), 1754–1775. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2108312>
- Kajta, J., & Opilowska, E. (2021). The Impact of Covid-19 on Structure and Agency in a Borderland. The Case of Two Twin Towns in Central Europe. *Journal of Borderlands Studies*, 37(4), 699–721. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1996259>
- Kaucic, J. & Sohn, C. (2021). Mapping the cross-border cooperation ‘galaxy’: an exploration of scalar arrangements in Europe. *European Planning Studies*, 30(12), 2373–2393. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1923667>
- Kurowska-Pysz, J., Łazniewska, E., Böhm, H. & Boháč, A. (2022). Cross-border Cooperation in the Shadow of Crisis – the Turów Coalmine Case. *Journal of International Studies* 15(4), 43–63. <https://doi.org/10.14254/2071-8330.2022/15-4/3>
- Lara-Valencia, F., & Laine J.P. (2022). The Covid-19 Pandemic: Territorial, Political and Governance Dimensions of Bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 37(4), 665–677. <https://doi.org/10.1080/08865655.2022.2109501>
- Medeiros, E. (2018). *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Springer.
- 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>
- Nienaber, B. & Wille, C. (2019). Cross-border cooperation in Europe: a relational perspective. *European Planning Studies*, 28(1), 1–7. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623971>
- Nijkamp, P. (2021). Borders as opportunities in the space-economy: towards a theory of enabling space. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 5(1), 223–239. <https://doi.org/10.1007/s41685-021-00191-x>
- Noferini, A., Berzi, M., Camonita, F., & Durà, A. (2020). Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization. *European Planning Studies*, 28(1), 35–56. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>

- Novotný, L. (2021). Effects of 'covidfencing' on cross-border commuting: a case of Czech-German borderland. *European Planning Studies*, 30(4), 590–607. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1986470>
- Novotný, L. & Böhm, H. (2022). New re-bordering left them alone and neglected: Czech cross-border commuters in German-Czech borderland, *European Societies*, 24(3), 333–353. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2052144>
- Opiłowska, E. (2021). The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? *European Societies*, 23(1), 589–600. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833065>
- Opiola, W. & Böhm, H. (2022). Euroregions as political actors: managing border policies in the time of Covid-19 in Polish borderlands. *Territory, Politics, Governance*, 10(6), 896–916. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.2017339>
- Parenti, A. & Tealdi, C. (2023). Don't Stop Me Now: Cross-Border Commuting in the Aftermath of Schengen. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 23(3), 761–806. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2022-0344>
- Paül, V., Trillo-Santamaría, J. M., Martínez-Cobas, X. & Fernández-Jardón, C. (2022). The Economic Impact of Closing the Boundaries: The Lower Minho Valley Cross-Border Region in Times of Covid-19. *Journal of Borderlands Studies*, 37(4), 761–779. <https://doi.org/10.1080/08865655.2022.2039266>
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and regional studies*, 10(2), 153–171.
- Plangger, M. (2019). Exploring the role of territorial actors in cross-border regions. *Territory, Politics, Governance*, 7(2), 156–176. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1336938>
- Prokkola, E. K. (2019). Border-regional resilience in EU internal and external border areas in Finland. *European Planning Studies*, 27(8), 1587–1606. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1595531>
- Prokkola, E.-K. (2022). Border security interventions and borderland resilience. In D. J. Andersen & E.-K. Prokkola (Hrsg.), *Borderlands resilience: transitions, adaption, and resistance at borders* (S. 21–36). Routledge.
- Reitel, B., Wassenberg, B. & Peyrony, J. (2018). The INTERREG Experience in Bridging European Territories. A 30-Year Summary. In E. Medeiros (Hrsg.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe* (S. 7–23). Springer.
- Sohn, C. (2014): Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608. <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029>
- Turner, C., Chilla, T. & Hippe, S. (2022). Cross-border cooperation patterns in the context of domestic economic development: A case study of the Upper Rhine. *Europa XXI*, 43, 28–46. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2022.43.2>
- Ulrich, P. & Scott, J. W. (2021). Cross-border governance in europäischer Regional-cooperation. In D. Gerst, M. Klessmann & H. Krämer (Hrsg.), *Grenzforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 156–174). Nomos.

- Weber, F. (2022). Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19. *European Societies*, 24(3), 354–381. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2076894>
- Weber, F. & Dittel, J. (2025). Grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Lichte der Covid-19-Pandemie – Herausforderungen und Perspektiven zur Krisenfestigkeit. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders. Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 3–27). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- Weber, F., Theis, R., & Terrollion, K. (2021). Neue Herausforderungen, alte Grenzen? Wie die COVID-19-Pandemie das deutsch-französische Verhältnis aufwirbelt. In F. Weber, R. Theis & K. Terrollion (Hrsg.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. Räume – Grenzen – Hybriditäten* (S. 3–18). Springer.
- Wolf, E.E. (2017). Delphi-Technik. In C. Zerres (Hrsg.), *Handbuch Marketing-Controling* (S. 91–111). Springer.
- Zumbusch, K., Fohim, E. & Scherer, R. (2018). Evaluation der Tätigkeiten der Euregios im Rahmen des INTERREG VA Programms Österreich-Bayern 2014–2020. IMP-HSG, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Zumbusch, K., & Scherer, R. (2015). Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations. *Social Sciences*, 4(3), 499–519. <https://doi.org/10.3390/socsci4030499>

Förderhinweis

Die Ergebnisse dieses Artikels sind Teil des Forschungsprojekts ‚CoBo – Cohesion in Border Regions‘, das vom deutschen Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wurde [Förderkennzeichen: 01UG2113].

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

Lukáš Novotný (Jan Evangelista Purkyně Universität, Ústí nad Labem)

Zusammenfassung

Dieser Artikel thematisiert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-tschechischen Grenze im Bereich der Polizei und Rettungsdienste unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Schengen-Zusammenarbeit. Dies gilt insbesondere für die polizeiliche Zusammenarbeit, die die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Überwachung nutzt. Obwohl medizinischer Rettungsdienst, Feuerwehr und Bergwacht nicht wesentlich von Schengen betroffen sind, gibt es dennoch einige Probleme und Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Diese sind sowohl interner als auch externer Natur und werden hier durch eine in der sächsisch-tschechischen Grenzregion durchgeführte qualitative Forschung beleuchtet. Als Schlussfolgerung werden Empfehlungen für die Beseitigung von Hindernissen in der Zusammenarbeit dieser Rettungsdienste formuliert. Dazu gehören die Stärkung der Kommunikationskanäle, die Koordinierung gemeinsamer Einsätze, die Vereinheitlichung der bei gemeinsamen Einsätzen kompatiblen Ausrüstung (z. B. Feuerwehr), aber auch die Verfeinerung der bestehenden vertraglichen Grundlagen zwischen beiden Ländern, damit z. B. Patient:innen Transporte in Rettungswagen über die Grenze problemlos möglich sind oder damit die Krankenversicherung für Feuerwehrleute im anderen Land, in dem sie eingesetzt werden, anerkannt wird. Ein Problem besteht auch darin, dass es auf beiden Seiten der Grenze nur wenig politischen Willen zur Beseitigung dieser Hindernisse gibt.

Schlagworte

Rettungsdienste, Feuerwehr, Polizei, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Deutschland, Tschechien.

1. Einleitung

In einer Zeit, in der Protektionismus und Realismus durch die neue politische Ausrichtung der USA an Boden gewinnen, in einer Zeit, in der politische Parteien, die sich gegen die Europäische Union wenden, bei Wahlen in verschiedenen EU-Ländern immer erfolgreicher werden, ist es angebracht, danach zu fragen, was die Stärken und Schwächen des derzeitigen europäischen Integrationsprozesses sind (Chilla et al., 2022; Hippe, 2024; Noferini et al., 2020; Novotný & Böhm, 2022; Sohn, 2016). Zu den Stärken gehört sicherlich die Schengen-Zusammenarbeit. Selbst ein Euroskeptiker dürfte dies als einen der größten Vorteile der EU ansehen, wenn er beispielsweise in den Urlaub nach Griechenland fliegt und am Flughafen das Gate für EU-Bürger:innen passieren kann oder wenn er ohne Grenzkontrollen durch den Schengen-Raum reisen kann. Die Schengen-Zusammenarbeit ist de facto ein Erfolg des Integrationsprozesses, wenn man von der Bewältigung der Migrationskrise in den ersten Jahren absieht (siehe Peyroni, 2021).

Für die mittel- und osteuropäischen Länder war die Schengen-Zusammenarbeit jedoch erst die zweite Stufe ihrer Integration (Knippschild, 2011). Zwar waren sie bereits unmittelbar nach dem EU-Beitritt in den Informationsaustausch eingebunden, etwa im Rahmen des Schengen Informationssystems (SIS), und es gab bereits eine recht intensive Zusammenarbeit im Bereich der Polizei, doch der tatsächliche Wegfall der Grenzkontrollen als Symbol von Schengen erfolgte immer erst einige Jahre nach dem Beitritt (dazu auch Opilowska & Bembista sowie der Einleitungsbeitrag in diesem Band). Im Falle der Tschechischen Republik erfolgte der Beitritt zum Schengen-Raum am 21. Dezember 2007, also drei Jahre später. Der Beitritt war eine der Prioritäten der damaligen tschechischen Regierungen. Diese Priorität ergab sich hauptsächlich (aber nicht nur) aus den politischen Auswirkungen der Abschaffung der Grenzkontrollen.

Die Tschechische Republik ist seit 18 Jahren Teil des Schengener Übereinkommens, die Zusammenarbeit ist also formell ‚erwachsen‘ geworden. Sie zeichnet sich durch eine Reihe intensiver Kooperationen aus, obwohl die Tschechische Republik keine EU-Außengrenze hat. Dennoch gibt es auch heute noch erhebliche Defizite in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die teilweise auch die Schengen-Kooperationsagenda beeinträchtigen. Der vorliegende Aufsatz versucht, einige dieser Defizite aufzuzeigen. Ziel ist die Beantwortung der Frage: Welche Barrieren bestehen noch im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation im Lichte des Schengener Übereinkommens? Da die Inhalte in verschiedenen Bereichen

ansetzen können, wird hier ein Fallbeispiel, zu dem der Autor in den letzten Jahren gearbeitet hat und zu denen er über eigenes empirisches Material verfügt, in den Fokus gerückt. Es handelt sich um die Zusammenarbeit der Polizei und der Rettungsdienste. Das empirische Material bezieht sich auf die sächsisch-tschechische Grenze, was zwar eine gewisse Begrenzung der Erkenntnisse darstellt, gleichzeitig einen tieferen Einblick in die Besonderheiten der Zusammenarbeit in diesem Anschnitt der deutsch-tschechischen Grenze ermöglicht.

2. Barrieren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Es gibt eine Reihe von Hindernissen für eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dazu gehören unterschiedliche Sprachen, Mentalitäten, mangelndes Vertrauen, unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen, aber auch z. B. unterschiedliche Verwaltungssysteme (Chilla & Heugel, 2022; Medeiros et al., 2022; Weber & Dittel, 2025, S. 20–21). Wenn Strategien zur Milderung dieser Probleme entwickelt werden, müssen die lokalen und regionalen Akteure diese Unterschiede bewerten und dann an der Umsetzung von Maßnahmen arbeiten, die Barrieren beseitigen und zur Verbesserung der Lebensqualität der Bürger:innen beitragen (Crossey & Weber, 2021; Medeiros, 2018). Es gibt viele positive Beispiele, in denen sie beseitigt wurden und werden, was in der Folge zu einer intensiven Zusammenarbeit und einer Stärkung der grenzüberschreitenden Integration führt (Crossey & Weber, 2023; Haist & Novotný, 2023; Laine, 2016; Weber, 2022).

Bei der Suche nach Strategien geht es in erster Linie um gegenseitiges Vertrauen sowie um die Bereitschaft, gemeinsame Vorgehensweisen für die Entwicklung der Grenzregionen zu finden (Böhm, 2021; Novotný, 2022; Opiłowska, 2020; Bloßfeldt, 2024).

Kurowska-Pysz et al. (2018) haben verschiedene Faktoren aufgelistet, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Grenzregionen negativ beeinflussen. Sie unterteilten diese in zwei Gruppen – in interne und externe Barrieren, was auch für diesen Aufsatz eine geeignete Einteilung zu sein scheint:

- Interne Barrieren ergeben sich aus dem spezifischen und individuellen Kontext, der sich auf den Prozess der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bezieht. Zu diesen Umständen gehören die Art der Kommunikation zwischen den Partner:innen, die Verfügbarkeit von Ressourcen und Potenzialen für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusam-

menarbeit, das Wissen über die Bedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die potenziellen Vorteile der Zusammenarbeit.

- Externe Barrieren beziehen sich auf das grenzüberschreitende Umfeld (z. B. gesetzliche Regelungen, Verwaltungsvorschriften, wirtschaftliche und soziale Situation, die Ausrichtung der Kohäsionspolitik der Europäischen Union, die soziale und wirtschaftliche Situation, die Verfügbarkeit von europäischen Mitteln für die Bedürfnisse der Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit usw.) (siehe Svensson & Nordlund, 2015).

3. Schengen und Tschechien

Die Schengen-Zusammenarbeit nimmt seit Mitte der 1980er Jahre im Kerngebiet Europas, d. h. an der deutschen Grenze und in den Benelux-Ländern, Gestalt an. Das praktische Ziel dieser Zusammenarbeit bestand darin, bestehende Hindernisse der europäischen Integration zu beseitigen, vor allem die Grenzkontrollen (dazu auch Einleitungsbeitrag, Marcowitz sowie Staud in diesem Band). Dies war zwischen Staaten, die auch während des Kalten Krieges integriert waren, wesentlich einfacher. Innerhalb der so genannten neuen EU war dies dagegen sehr schwierig. Hier gab es auch nach dem Zusammenbruch des Sowjetblocks noch eine Reihe von physischen und mentalen Barrieren (Schwell, 2009).

In jedem Fall war der Beitritt zum Schengen-Raum am 21. Dezember 2007 der Höhepunkt von zehn Jahren intensiver Vorbereitungen, in denen die Tschechische Republik die Aktivitäten ihrer für die Innere Sicherheit zuständigen Behörden mit denen der Schengen-Mitgliedstaaten harmonisierte. Die Regierung verabschiedete die Schengen-Strategie im Jahr 2003, die im Februar 2007 durch die Annahme der Regierungsstrategie für den Schengen-Raum 2007 bestätigt wurde. In der neueren Fassung des Dokuments wurden die jüngsten Entwicklungen im Prozess der Schengen-Erweiterung berücksichtigt und im Einklang mit dem Beschluss des EU-Rates vom Dezember 2006 wurde der 31. Dezember 2007 als Zieldatum für die Abschaffung der Kontrollen an den Landbinnengrenzen und der letzte Tag des Monats März 2008 für die Abschaffung der Kontrollen an internationalen Flughäfen festgelegt (Votoupalová, 2020; 2022).

Um auf die Schengen-Zusammenarbeit bestmöglich vorbereitet zu sein, hat die Tschechische Republik im Rahmen ihrer Strategie beschlossen, die fakultativen Schengen-Regeln so schnell wie möglich in die tägliche Praxis

einzuführen. So war es den tschechischen Polizeibeamt:innen bereits vor dem eigentlichen Schengen-Beitritt möglich, die Verfolgung eines Verdächtigen auch auf deutschem oder österreichischem Staatsgebiet fortzusetzen. Der in den bilateralen Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit enthaltene Passus über die grenzüberschreitende Nacheile erlaubte ihnen dies. Im Verdachtsfall konnten die betreffenden Polizeibeamt:innen auch die Identität der Person feststellen lassen, die Person, das Gepäck und das Transportmittel in der Nähe der Staatsgrenze (d.h. innerhalb von 5 km von der Grenze) durchsuchen, und innerhalb von 25 km von der Staatsgrenze waren sie u. a. befugt, zur Verfolgung der Person nicht-öffentliches Gelände zu betreten und zu befahren sowie das Transportmittel zu durchsuchen. Da es derzeit keine Kontrollen an den Binnengrenzen gibt, ist der freie Personenverkehr über die Landgrenzen zu den Nachbarländern praktisch gewährleistet. Grenzkontrollen werden nur auf internationalen Flughäfen bei Flügen außerhalb des Schengen-Raums durchgeführt.

4. Entwicklung der deutsch-tschechischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen

4.1 Möglichkeiten und Grenzen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Entwicklung der Grenzgebiete

Die deutsch-tschechische grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat seit dem Schengen-Beitritt der Tschechischen Republik eine Reihe interessanter Veränderungen erfahren (Novotný, 2009, Weigl, 2008). Generell lässt sich rückblickend feststellen, dass die Kooperation in den so genannten weichen Bereichen wie Tourismus oder Kultur relativ intensiv ist (Novotný, 2025). In den so genannten harten Bereichen sind wir deutlich schlechter aufgestellt. Dabei hätte z. B. eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Rettungsdienste, der Verknüpfung der Arbeitsmärkte oder die Anbindung der Verkehrssysteme große Auswirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen in der Grenzregion. Ein spezielles Thema, das noch nicht wirklich Gegenstand der Zusammenarbeit ist, stellt die Gesundheitsversorgung dar. Diese wird auf Grund einer Reihe von Barrieren nicht grenzüberschreitend angeboten (siehe Nonnenmacher, 2021). Das Interreg-Programm, das darauf abzielt, die Hindernisse für den Kontakt zwischen den beiden Ländern abzubauen, hat dabei seit dem Beitritt eine

wichtige Rolle bei der Entwicklung weicher Bereiche der Zusammenarbeit gespielt.

Was die harten Bereiche der Kooperation betrifft, so würde eine engere Zusammenarbeit erstens die Bereitschaft beider Seiten zur Zusammenarbeit voraussetzen, zweitens eine effektivere Zusammenarbeit und den Austausch von Erfahrungen aus Bereichen, in denen sie bereits funktioniert, und drittens die Beseitigung bestehender gesetzlicher und anderer Hindernisse erforderlich machen. Dies führt zu paradoxen Situationen, in denen wir einerseits ständig für die Schengen-Zusammenarbeit und die Freizügigkeit von Personen plädieren, in Wirklichkeit aber beispielsweise die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung dadurch verhindert wird, dass die Krankenkassen nicht bereit sind, potenziell höhere Beträge für die Gesundheitsversorgung derjenigen Bürger:innen zu zahlen, die in abgelegenen Grenzgebieten leben und auf ihrer Seite der Grenze nicht über ausreichende Gesundheitsdienste verfügen. Dies ist ein eindeutiges Hindernis für den Aufbau einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, aber es gibt wenig Bereitschaft, dieses Hindernis zu beseitigen. In ähnlicher Weise wird die Fähigkeit der Rettungsdienste, in den Grenzgebieten eines Nachbarlandes einzugreifen, durch die Grenzen des ausländischen Versicherungsschutzes für dieses Personal behindert, usw.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat sich daher seit dem Beitritt der Tschechischen Republik zur EU bzw. zu Schengen mit verschiedenen Aktivitäten entwickelt, muss aber vor dem Hintergrund ungünstiger soziodemografischer Daten bestehen, die für ländliche Grenzgebiete typisch sind. Dabei handelt es sich um den Rückgang der Bevölkerung und insbesondere um die Abwanderung junger Menschen als potenzielle Träger von grenzübergreifenden Gemeinschaften. Die Zusammenarbeit ist an bestimmte Personen gebunden, die über die notwendigen sozialen und sprachlichen Kompetenzen verfügen. Von diesen Menschen gibt es nicht viele in der Grenzregion und oft verschwinden mit ihrem Weggang die bisher aufgebauten Netzwerke. Dies zeigt sich in den grenzüberschreitenden Aktivitäten von Bürgermeister:innen, aber auch z. B. von Lehrer:innen, Feuerwehrleuten und Vertreter:innen von Unternehmen in den Grenzregionen.

Eine wichtige Erkenntnis, mit der sich die Entwicklung zusammenfassen lässt, ist, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zumindest aus tschechischer Sicht (aber sicher auch teilweise aus deutscher Sicht) bestimmte Netzwerke von Menschen schafft, welche den regionalen Zusammenhalt und das Vertrauen zwischen den Bürger:innen stärkt. Es geschieht

jedoch zu langsam und zu wenig, und in der Grenzregion herrscht ohnehin ein gewisses Desinteresse an den Nachbar:innen vor. Dennoch gibt es diese Kontakte. Was aber schon lange versagt, ist die Regionalpolitik der Staaten (in der Tschechischen Republik sowohl auf staatlicher als auch auf regionaler Ebene), die dazu führt, dass gerade die jungen Bewohner:innen – aber nicht nur sie – aus dem Grenzgebiet wegziehen. Der Grund dafür liegt oft darin, dass der Staat nicht in der Lage ist, durch seine Regional- und Kohäsionspolitik die notwendige Verkehrs-, Gesundheits- und sonstige Infrastruktur für diese Menschen bereitzustellen (siehe Cavallaro & Dianin, 2020). Die Möglichkeit, z. B. Arbeitsmärkte oder Gesundheitsinfrastrukturen miteinander zu verbinden, wird von den relevanten politischen Akteuren nicht wirklich in Betracht gezogen. So verlieren vor allem die deutschen und tschechischen ländlichen Grenzregionen massiv an Bevölkerung.

4.2 Rettungsdienste

An der sächsisch-tschechischen Grenze haben sich in den letzten Jahren zwei große Ereignisse vollzogen, die eine Debatte über die grenzüberschreitende Funktionsfähigkeit der Rettungssystem ausgelöst haben. Das erste war der tragische Brand in einem Behindertenheim in Vejprty in der Region Ústí nad Labem. Er ereignete sich in den frühen Morgenstunden des 19. Januar 2020 – acht Heimbewohner:innen kamen bei dem Brand ums Leben. Es handelte sich um den drittgrößten Brand in der Geschichte der Tschechischen Republik. Vejprty ist eine Grenzstadt, die zusammen mit Bärenstein eine sogenannte *twin town* bildet. Dennoch konnten die Berufsfeuerwehrleute aus der benachbarten Grenzstadt Bärenstein nicht als Verstärkung eintreffen, obwohl sie dem Ort der Tragödie am nächsten waren.

Das zweite Ereignis war ein Waldbrand in der Böhmisches-Sächsische Schweiz im Juli 2022, der während einer Hitzewelle ausbrach. Das Feuer erfasste mehr als 1.060 Hektar des Nationalparks und wurde bei seinem größten Einsatz von neun Hubschraubern, fünf Flugzeugen und insgesamt etwa 700 Personen gelöscht. Er breitete sich allmählich auf der deutschen Seite bis in die Sächsische Schweiz aus, wo er eine Fläche von 250 ha betraf. Es war der größte Waldbrand in der neueren Geschichte Sachsens und der Tschechischen Republik. Obwohl der Brand grenzüberschreitend war, gab es keine koordinierte Aktion und keine gemeinsame Brandbekämpfung. Dies hat Debatten darüber ausgelöst, wie funktionsfähig das derzeitige

Krisenmanagement der Rettungsdienste ist, in das in den letzten Jahren viel Geld investiert wurde.

Deshalb zielt die durchgeführte Forschungsarbeit spezifisch auf den Bereich der Feuerwehren, das Verständnis der Grenzen der Zusammenarbeit und Vorschläge zur Stärkung ihrer Kooperation ab. Die Zusammenarbeit zwischen den Feuerwehren ist seit langem ein bevorzugtes Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und wurde und wird durch die Anschaffung von Ausrüstung im Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperationsprogramme von Interreg großzügig unterstützt, aber es gibt nur wenige gemeinsame Brandbekämpfungs- oder Bergrettungseinsätze in der sächsisch-tschechischen Grenzregion. Doch selbst bei den genannten größeren Schadensereignissen kam es zu keiner wirklichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die Ausgangsthese ist, dass der Bereich des Rettungswesens trotz des großen Interesses von Politik und Fachöffentlichkeit an der Unterstützung bzw. Gestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit noch wenig zur grenzüberschreitenden Kooperation genutzt wird und dass das Problem der praktischen Zusammenarbeit in einer Reihe von Barrieren besteht, die noch nicht angegangen werden.

5. Forschungsdesign

Auf Grund des begrenzten Verständnisses der Situation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei und der Rettungsdienste wird im empirischen Teil eine interpretative Forschungsmethode angewandt, die einen induktiven Ansatz verwendet, indem sie die Probleme beleuchtet, mit denen relevante Akteure konfrontiert sind. Insbesondere soll es hier um Gemeindevertreter:innen, die Rettungsdienste selbst und auch Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gehen. Es wurden im Jahr 2024 qualitative Tiefeninterviews geführt, die es ermöglichen, sich auf die individuellen Erfahrungen der Menschen mit den Grenzen der Zusammenarbeit in den Rettungsdiensten zu konzentrieren. Damit wird keineswegs Anspruch erhoben, dass die Befunde insgesamt auf die Lage der Rettungsdienstkooperation übertragbar sind, dennoch wird hier der Anspruch erhoben, dass der Wert dieses gewählten qualitativen Ansatzes über die Stichprobe hinaus Anschaulichkeit bietet.

Die Auswahl der Interviewpartner:innen erfolgte in Zusammenarbeit mit Vertreter:innen zweier Euroregionen an der sächsisch-tschechischen

Grenze, deren Gebiet die Hauptforschungsregion dieser Studie bildet. Dies sind die Euroregion Elbe/Labe und die Euroregion Krušnohoří/Erzgebirge. Die Untersuchung erstreckt sich jedoch praktisch auf die gesamte sächsisch-tschechische Grenze und zielt auch auf die Zusammenarbeit der Gemeinden in unmittelbarer Nähe ab.

Das Ziel war es, drei Segmente von Befragten zu erreichen. Zunächst waren es die Vertreter:innen der Gemeinden, weil sie wichtige Akteure in den betreffenden Regionen sind und weil es sich bei dieser Studie in erster Linie um sozialwissenschaftliche Forschung mit Überschneidungen zur öffentlichen Verwaltung handelt. Die zweite Forschungsgruppe waren die Vertreter:innen der Polizei und der Rettungsdienste selbst, d. h. Feuerwehr, Gesundheitsdienste und auch die Bergwacht. Unter den Befragten befinden sich sowohl führende Vertreter:innen dieser Organisationen als auch Personen, die operativ tätig sind. Ziel war es, in Zusammenarbeit mit Vertreter:innen der Euroregionen beispielsweise diejenigen zu erreichen, die Erfahrungen mit verschiedenen Krisensituationen, wie dem Brand in den Nationalparks der Böhmisches und Sächsischen Schweiz, haben. Die dritte Zielgruppe umfasste Akteure der grenzüberschreitenden Kooperation.

Sie alle erklärten sich unter der Bedingung der Anonymität zu einem Interview bereit (siehe dazu Tabelle 1). Unter Bezugnahme auf die Nummern der Interviewpartner:innen werden in den folgenden Abschnitten des Beitrags Schlüsselpassagen aus ihren Antworten wiedergegeben. Die Interviews wurden in der zweiten Jahreshälfte 2024 geführt und entweder mit einem Tonbandgerät aufgezeichnet oder es wurden während der Interviews Notizen gemacht (einige Befragte waren mit der Aufzeichnung der Interviews nicht einverstanden). Anschließend wurden die Interviews transkribiert und mit Blick auf die Forschungsziele kodiert (siehe Marshall et al., 2013).

Tabelle 1: Profil der Interviewpartner:innen. Quelle: Eigene Darstellung.

Nr.	Geschlecht	Ort (Landkreis)	Beruflicher Kontext
Tschechien			
1	männlich	Děčín	Gemeindeverwaltung
2	männlich	Děčín	Gemeindeverwaltung
3	männlich	Děčín	Gemeindeverwaltung
4	weiblich	Děčín	Gemeindeverwaltung
5	männlich	Děčín	Gemeindeverwaltung
6	männlich	Ústí nad Labem	Gemeindeverwaltung
7	männlich	Teplice	Gemeindeverwaltung
8	weiblich	Chomutov	Gemeindeverwaltung
9	männlich	Karlovy Vary	Gemeindeverwaltung
10	weiblich	Karlovy Vary	Gemeindeverwaltung
11	männlich	Karlovy Vary	Rettungsdienste
12	männlich	Ústí nad Labem	Rettungsdienste
13	männlich	Ústí nad Labem	Rettungsdienste
14	männlich	Liberec	Rettungsdienste
15	weiblich	Most	grenzüberschreitende Zusammenarbeit
16	männlich	Ústí nad Labem	grenzüberschreitende Zusammenarbeit
Deutschland			
17.	männlich	Mittelsachsen	Gemeindeverwaltung
18.	männlich	Mittelsachsen	Gemeindeverwaltung
19.	männlich	Mittelsachsen	Gemeindeverwaltung
20.	männlich	Görlitz	Gemeindeverwaltung
21.	weiblich	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Gemeindeverwaltung
22.	männlich	Erzgebirgskreis	Gemeindeverwaltung
23.	weiblich	Erzgebirgskreis	Gemeindeverwaltung
24.	männlich	Erzgebirgskreis	Gemeindeverwaltung
25.	männlich	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Gemeindeverwaltung
26.	männlich	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Gemeindeverwaltung
27.	weiblich	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Gemeindeverwaltung
28.	männlich	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Rettungsdienste
29.	männlich	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Rettungsdienste

Nr.	Geschlecht	Ort (Landkreis)	Beruflicher Kontext
30	männlich	Erzgebirgskreis	Rettungsdienste
31	weiblich	Mittelsachsen	grenzüberschreitende Zusammenarbeit
32	männlich	Dresden	grenzüberschreitende Zusammenarbeit

6. Erkenntnisse

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei und Rettungsdienste ist einer der Bereiche, die von den befragten Gemeindevertreter:innen sehr begrüßt und unterstützt wird. Ihrer Ansicht nach sollte dies einer der am besten funktionierenden Bereiche überhaupt im Hinblick auf mögliche Natur- und andere Katastrophen und Krisen sein. Dies liegt u. a. an dem spezifischen geographischen und topographischen Profil, das im Falle des sächsisch-tschechischen Grenzgebietes Regionen mit hoher Gefährdung und Auswirkungen des Klimawandels (z. B. Waldbrände, Gebirgsstürme, aber auch Hochwasser an Grenzächen) umfasst, weshalb hier auch eine Reihe von Projekten von Feuerwehr, Polizei, Bergwacht etc. durchgeführt werden. Vor allem Vertreter:innen der grenznahen Gemeinden halten diese Zusammenarbeit für notwendig.

Weil sie praktische Erfahrungen damit haben, nennen sie auch einige Probleme, die dieser Zusammenarbeit im Wege stehen. Gleichzeitig befürworten sie im Allgemeinen die grenzüberschreitende Integration von Mitgliedern der Rettungsdienste und den Aufbau dauerhafter und systemischer institutioneller Verbindungen. In der Praxis wird diese Zusammenarbeit durch verschiedene Arten von Projekten realisiert, zu denen gemeinsame Trainings oder die Zusammenarbeit von Arbeitsgruppen gehören. Diese Aktivitäten entstehen durch gemeinsame Anstrengungen, werden aber auch durch das Programm Interreg Sachsen-Tschechien 2021–2027 finanziell gefördert.

Was die Vertreter:innen der Rettungsdienste auf beiden Seiten betrifft, so gibt es einige Unterschiede in den Antworten. Ihre führenden Vertreter:innen neigen dazu, den aktuellen Stand der Zusammenarbeit zu loben und sehen weniger ein Problem darin, dass es in Krisen nicht so viel Zusammenarbeit gibt, z. B. bei der Koordinierung von Einsätzen etc. Interessant sind daher eher die Einblicke von Menschen aus den Rettungsdiensten von unten, d. h. diejenigen, die vor Ort sind, meist in Grenznähe leben, Kontakte in einem Nachbarland haben und die verschiedenen Unterschiede kennen, die einer engeren Zusammenarbeit im Wege stehen.

Es wird hier versucht, diese Hindernisse für die Zusammenarbeit in zwei Hauptbereiche zu unterteilen: in interne und externe. Ähnlich wie bereits im theoretischen Teil dieses Artikels erläutert, handelt es sich bei den internen Barrieren um Probleme, die für die sächsisch-tschechische Grenzregion typisch sind, während sich die externen Barrieren meist auf den komplexeren Zusammenhang der Zusammenarbeit beziehen, der vor allem Unterschiede in der Gesetzgebung etc. beinhaltet (dazu Tabelle 2).

Tabelle 2: Identifizierte Barrieren in der grenzüberschreitenden Kooperation der Rettungsdienste. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Interne Barrieren	Externe Barrieren
Grenzüberschreitende Koordination	Ein unspezifisch geschriebener tschechisch-sächsischer Vertrag
Kommunikation, Sprache	Die Versicherung von Angehörigen von Rettungsdiensten im Ausland wird nicht systematisch geregelt
Grenzüberschreitende Ausrüstung und Kompatibilität von Rettungsdiensten	Wenig politischer Wille zur Beseitigung von Barrieren
Planung und Durchführung von grenzüberschreitenden Einsätzen	

Die in diesem Artikel identifizierten internen Hindernisse beziehen sich auf grenzüberschreitende Verfahren, Kommunikationsprobleme, die Frage der grenzüberschreitenden Ausrüstung von Rettungsdiensten und deren Kompatibilität sowie die tatsächlichen Möglichkeiten grenzüberschreitender Einsätze. Die externen betreffen v a. den zu allgemein geschriebenen gemeinsamen Vertrag zur Kooperation der Rettungsdienste, den mangelnden politischen Willen zur Beseitigung der Barrieren und die nicht systematisch geklärte Frage der Versicherung von Feuerwehren im jeweils anderen Land (zu diesen Problematiken auch Schäfer, 2025).

Ein grundlegendes Hindernis, das seit vielen Jahren besteht, ist die Sprache. Die Zentralen der Rettungsdienste versuchen, dieses Problem zu lösen, indem sie Personen in der Einsatzleitung haben, die die Nachbarsprache beherrschen, was jedoch oft nicht gelingt. Was sich dagegen in den letzten Jahren grundlegend zum Positiven verändert hat, ist die generelle Stärkung der Kommunikationswege zwischen den Leiter: innen der jeweiligen Einsatzkräfte. Die bestehenden Probleme werden in der folgenden Aussage eines tschechischen Befragten zusammengefasst:

„Wir sind in unserer Zusammenarbeit hier oft dadurch behindert worden, dass es intern sächsische Restriktionen gab, uns bei verschiedenen Krisen in der Grenzregion zu helfen. Die Feuerwehr konnte zum Beispiel erst starten, wenn ein Fax in Chemnitz eintraf. Auf dieser Grundlage wurden die Dinge in Bewegung gesetzt und die Befehle erteilt. Können Sie sich das vorstellen? Bis vor zwei, drei Jahren haben Sie wirklich gewartet, bis das Fax in der Zentrale ankam, bis es schriftlich vorlag, und erst dann haben Sie angefangen zu handeln. Ich sage nicht, dass wir immer schnell arbeiten, aber ich glaube, auf tschechischer Seite waren wir schon immer flexibler.“ (CZ, Int. 12; Übersetzung ins Deutsche durch den Autor)

Die Interviewpartner:innen aus Sachsen und der Tschechischen Republik sind sich einig, dass die grenzüberschreitende Kommunikation in den letzten Jahren stark verbessert wurde und die Situation spürbar besser geworden ist. Es ist insgesamt notwendig, die Unterschiede im institutionellen Rahmen sowie die Besonderheiten zu berücksichtigen, die auf dem Prinzip der Multi-Level-Governance mit einer großen Anzahl unterschiedlicher Akteure in Bezug auf die fachliche und territoriale Kompetenz beruhen (siehe Böhm et al., 2023; Dittel & Weber 2025; Novotný, 2021; Weber & Dittel 2025).

Die Befragten stimmten auch darin überein, dass sich die Zusammenarbeit noch intensiver auf die Vereinheitlichung der für grenzüberschreitende Einsätze geeigneten Ausrüstung, die auf beiden Seiten der Grenze eingesetzt werden kann, die Ausbildung gemeinsamer Verfahren und die Intensivierung des Erfahrungsaustauschs konzentrieren muss.

„Im Rahmen der verschiedenen Plattformen, die wir für die Zusammenarbeit zwischen den Vertretern der Rettungsdienste anbieten, sehen wir, dass wir gemeinsam mit unseren tschechischen Partnern darüber diskutieren, wie die Anschaffung von Ausrüstung harmonisiert werden kann, damit sich die verschiedenen Dienste gegenseitig helfen können. Sie arbeiten auch an gemeinsamen Verfahren, zum Beispiel für Feuerwehrleute, im Hinblick auf das bergige, bewaldete Gelände, das wir hier haben, sowie an neuen Taktiken und logistischer Unterstützung für Einsätze.“ (DE, Int. 31)

Bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Feuerwehren wurde bereits angeführt, dass zwei Großbrände in Vejprty und vor allem in der Böhmisches und Sächsischen Schweiz nicht grenzüberschreitend gelöscht

wurden. Die Befragten äußerten sich dazu recht ausführlich, wobei die Argumente lauteten, dass die tschechische und die deutsche Seite unterschiedliche Führungsstile bei der Einsatzleitung, der Wasserversorgung und zum Teil auch bei der technischen Ausrüstung haben. Die Vertreter:innen der Feuerwehren in beiden Ländern sind sich dieser Unterschiede bewusst, weshalb derzeit das im Rahmen des Interreg-Programms geförderte Projekt „Intensivierung der Zusammenarbeit im Brandschutz und Einsatzleitung an der SN-CZ-Grenze“ durchgeführt wird. Ziel ist es, die Zusammenarbeit zu beschleunigen und zu straffen sowie die Einsatzfähigkeit der Feuerwehren in der tschechisch-sächsischen Grenzregion zu stärken. Die Projektpartner:innen sind das tschechische Innenministerium – Generaldirektion des Feuerwehrrettungsdienstes der Tschechischen Republik –, das Feuerwehr-Rettungskorps der Region Karlovy Vary, die Feuerwehr der Region Ústí nad Labem, der Feuerwehrrettungsdienst der Region Liberec und das Sächsische Staatsministerium des Innern.

Die bestehende sächsisch-tschechische Zusammenarbeit der Rettungsdienste basiert auf dem tschechisch-deutschen Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unfällen, das bilaterale Vereinbarungen zwischen der Tschechischen Republik und Sachsen sowie der Tschechischen Republik und Bayern (beide 2013) über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unfällen enthält. Was die sächsisch-tschechische Zusammenarbeit betrifft, so gibt es auch eine Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Rettungsdienste zwischen Sachsen und den benachbarten tschechischen Bezirken. Obwohl die vertragliche Grundlage auf den ersten Blick ausreichend ist, besteht das Problem in der unterschiedlichen Organisation der Tätigkeiten der Rettungsdienste, wobei beispielsweise der tschechische medizinische Rettungsdienst auf der Ebene der Regionen zentralisiert ist, während das System in Deutschland auf mehrere Stellen aufgeteilt ist, was die Koordination erheblich erschwert.

Darauf weisen vor allem Vertreter:innen der unmittelbaren Grenzgemeinden hin und wundern sich, dass zu einem Zeitpunkt, an dem die Tschechische Republik seit über 20 Jahren in der EU ist, diese unangenehme Praxis am Grenzübergang immer noch nicht gelöst ist:

„Ich verstehe nicht, warum das Abkommen so weit gefasst ist und warum es vorkommt, dass die Krankenwagen den Patienten an der Grenze lieber von Auto zu Auto weiterreichen. Das ist nicht gut.“ (CZ, Int. 9; Übersetzung ins Deutsche durch den Autor)

Der entsprechende Vertrag zwischen den medizinischen Rettungsdiensten ist also nicht eindeutig formuliert, so dass an einigen Stellen der Grenze die grenzüberschreitende Zusammenarbeit grundsätzlich nicht stattfindet, weil die zuständigen Behörden sich weigern, ihre Krankenwagen auf die andere Seite zu schicken. Häufig erfolgt die Übergabe des Patienten an der Grenze nach Absprache mit den Zentralen, was auch für die Tätigkeit der Bergwacht gilt (etwa im Erzgebirge auf dem Keilberg und Fichtelberg). Im überwiegenden Teil des Gebietes ist der Rettungswagen auf der anderen Seite der Grenze also die Ausnahme. Wenn bereits Hilfe von der anderen Seite angefordert wird, ist dies zum Beispiel der Fall, wenn deutsche Autofahrer:innen in der Nähe der Grenze auf tschechischer Seite verletzt werden und ihr Zustand den Transport in ein Krankenhaus in Deutschland zulässt.

Ein Schlüsseldokument für die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit ist der Text der Schengener Übereinkommen und darauf aufbauendes EU-Recht. Dieses ermöglicht die grenzüberschreitende Nachteile und die damit verbundene Einreise von Polizeikräften in benachbarte Schengen-Staaten. Die Polizeikräfte der Nachbarländer organisieren regelmäßig gemeinsame Ausbildungsveranstaltungen, um ihre Fähigkeit, auf grenzüberschreitende Situationen auf Grundlage dieser Bestimmungen wirksam zu reagieren, weiter zu stärken. Darüber hinaus gibt es eine Zusammenarbeit beispielsweise auf der Ebene der Verkehrs- und Bereitschaftspolizei, einen gemeinsamen Ausschuss der Leiter der Kriminalpolizei zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und gegenseitige Gastfreundschaft von Polizeibeamten sowie Sprachkurse. Der bestehende Rahmen für die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit bietet zwar einen grundlegenden Rahmen für die Arbeit, es wurden jedoch weitere Empfehlungen zur Stärkung dieser Zusammenarbeit ausgesprochen.

7. Fazit

Schengen hat eine unmittelbare Auswirkung vor allem auf die polizeiliche Zusammenarbeit, insbesondere durch die Stärkung der Möglichkeit der grenzüberschreitenden Überwachung in deutsch-tschechischen Grenzgebieten. Auch wenn die Komponenten der Rettungsdienste (medizinischer Rettungsdienst, Feuerwehr, Bergwacht) an Schengen eher nicht angebunden sind, so gibt es immer noch mehrere Probleme und Hindernisse für die

grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die mit der Personenfreizügigkeit zu tun haben. Diese sind interner und externer Natur und wurden durch die in der sächsisch-tschechischen Grenzregion durchgeführte qualitative Untersuchung aufgezeigt. Befragt wurden Vertreter:innen der Städte und Gemeinden, Mitglieder der Polizei und Rettungsdienste und auch Angestellte im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Auf der Grundlage dieser Untersuchung können einige Empfehlungen zum Abbau von Hindernissen in der Zusammenarbeit von Polizei und Rettungsdiensten formuliert werden. Dazu gehört die Stärkung der Kommunikationskanäle und Möglichkeiten des Informations- und Erfahrungsaustauschs, die Koordinierung gemeinsamer Einsätze und die Vereinheitlichung der verwendeten Ausrüstung, um bei gemeinsamen Einsätzen kompatibel zu sein (z. B. bei der gemeinsamen Brandbekämpfung). Wahrscheinlich muss aber auch die bestehende vertragliche Grundlage zwischen beiden Seiten verfeinert werden, damit z. B. Patient:innen problemlos in Rettungswagen über die Grenze transportiert werden können oder die Krankenversicherung der Feuerwehrleute im anderen Land, in dem sie eingesetzt werden, anerkannt wird. Das Problem besteht auch darin, dass es nicht hinreichend politischen Willen gibt, diese Hindernisse zu beseitigen und den Beispielen guter Praxis zu folgen, die es vor allem in der so genannten alten EU gibt, die stärker integriert ist als die Länder des ehemaligen Ostblocks.

Literaturverzeichnis

- Bloßfeldt, S. (2024). Becoming (Hyper-) Aware of Cross-Border Interdependencies – Tracing Public Representations of Czech Commuters on the Bavarian Border. *Journal of Borderlands Studies*, 40(2), 437–456. <https://doi.org/10.1080/08865655.2024.2330078>
- Böhm, H. (2021). Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 38(3), 487–506. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1948900>
- Böhm, H., Boháč, A., Novotný, L., Drápela, E., & Opiola, W. (2023). Resilience of Cross-border Cooperation in the Neisse-Nisa-Nysa Euroregion after the Pandemic: Bouncing In-between. *Journal of Borderlands Studies*, 39(6), 1083–1099. <https://doi.org/10.1080/08865655.2023.2276471>
- Cavallaro, F. & Dianin, A. (2020). Efficiency of Public Transport for Cross-border Commuting. *Journal of Transport Geography*, 89, 102876. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102876>
- Chilla, T., & Heugel, A. (2022). Cross-Border Commuting Dynamics: Patterns and Driving Forces in the Alpine Macro-Region. *Journal of Borderlands Studies*, 37(1), 17–35. <https://doi.org/10.1080/08865655.2019.1700822>

- Chilla, T., Große, T., Hippe, S. & Walker, B. (2022). COVID-19 Incidence in Border Regions: Spatiotemporal Patterns and Border Control Measures. *Public Health*, 202, 80–83. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2021.11.006>
- Crossey, N. & Weber, F. (2021). *Handlungsempfehlungen zur weiteren Gestaltung der grenzüberschreitenden Kooperation im deutsch-französischen Verflechtungsraum | Recommendations d'action pour les orientations futures de la coopération transfrontalière dans le bassin de vie franco-allemand*. UniGR-CBS Policy Paper 4. <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-1310-2b66/>
- Crossey, N., & Weber, F. (2023). Borderlands of Governance – Multilevel Cross-border Governance and Trajectories of Local Cross-border Ties in the Franco-German Moselle-Saarland Region. *Journal of Borderlands Studies*, 39(6), 1061–1081. <https://doi.org/10.1080/08865655.2023.2276458>
- Dittel, J. & Weber, F. (2025). Die Covid-19-Pandemie als Impulsgeber? Zur Resilienz grenzüberschreitender Kooperation im Verflechtungsraum SaarLorLux. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 49–65). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag
- Haist, J. & Novotný, L. (2023). Moving across Borders: The Work Life Experiences of Czech Cross-border Workers during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Common Market Market*, 61(1), 124–142. <https://doi.org/10.1111/jcms.13362>
- Hippe, S., Bertram, D. & Chilla, T. (2024). Convergence and Resilience in Border Regions. *European Planning Studies*, 32 (1), 186–207. <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2170214>
- Hippe, S. (2024). Different impacts of similar crises? The financial and COVID-19 crisis in border and non-border regions. *European Planning Studies*, 33(1), 20–41. <https://doi.org/10.1080/09654313.2024.2406483>
- Knippschild, R. (2011). Cross-Border Spatial Planning: Understanding, Designing and Managing Cooperation Processes in the German–Polish–Czech Borderland. *European Planning Studies*, 19(4), 629–645. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548464>
- Kurowska-Pysz, J., Castanho, R.A., & Naranjo Gómez, J.M. (2018). Cross-border Cooperation – the barriers analysis and the recommendations. *Polish Journal of Management Studies*, 17(2), 134–147.
- Laine, J. (2016). The Multiscalar Production of Borders. *Geopolitics*, 21(3), 465–482. <https://doi.org/10.1080/14650045.2016.1195132>
- Marshall, B., Cardon, P., Poddar, A. & Fontenot, R. (2013). Does Sample Size Matter in Qualitative Research?: A Review of Qualitative Interviews in IS Research. *Journal of Computer Information Systems*, 54(1), 11–22. <https://doi.org/10.1080/08874417.2013.11645667>
- Medeiros, E. (2018). Should EU Cross-border Cooperation Programmes Focus Mainly on Reducing Border Obstacles. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(3), 467–491.
- Medeiros, E., Guillermo Ramírez, M., Brustia, G., Dellagiacomma, A. C., & Mullan, C. A. (2022). Reducing border barriers for cross-border commuters in Europe via the EU *b-solutions* initiative. *European Planning Studies*, 31(4), 822–841. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2093606>

- Noferini, A., Berzi, M., Camonita, F. & Durà, A. (2020). Cross-border Cooperation in the EU: Euroregions Amid Multilevel Governance and Re-territorialization. *European Planning Studies*, 28(1), 35–56. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>
- Nonnenmacher, L., Baumann, M., Le Bihan, E., Askenazy, P. & Chauvel, L. (2021). Cross-border Mobility in European Countries: Associations between Cross-border Worker Status and Health Outcomes. *BMC Public Health*, 21(588), 1–13. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-10564-8>
- Novotný, L. (2009). *Vergangenheitsdiskurse zwischen Deutschen und Tschechen. Untersuchung zur Perzeption der Geschichte nach 1945*. Nomos.
- Novotný, L. (2021) Impact of COVID-19 on Czech Cross-border Commuters: Legal Perspective. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 29(1), 1242. <https://doi.org/10.46585/sp29011242>
- Novotný, L. & Böhm, H. (2022). New Re-Bordering Left Them Alone and Neglected: Czech Cross-Border Commuters in German-Czech Borderland. *European Societies*, 24(3), 333–353. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2052144>
- Novotný, L. (2022). Effects of ‘Covidfencing’ on cross-border commuting: a case of Czech-German borderland. *European Planning Studies*, 30(4), 590–607. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1986470>
- Novotný, L. (2025). Assessing the role of rural tourism in fostering cross-border integration within the EU: A case study of the Czech-German-Polish borderland. *Journal of Rural Studies*, 114, 103529. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103529>
- Opilowska, E. (2020). The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? *European Societies*, 23(sup1), S589–S600. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833065>
- Peyrony, J., Rubio, J. & Viaggi, R. (2021). *The Effects of COVID-19 Induced Border Closures on Cross-border Regions*. European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/342537>
- Schäfer, T. (2025). Katastrophenschutzes in Grenzregionen am Beispiel der Feuerwehr im Saarland und im Département Moselle. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 194–212). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- Schwell, A. (2009). De/Securitisating the 2007 Schengen Enlargement: Austria and “the East. *Journal of Contemporary European Research*, 5(2), 243–258.
- Sohn, C. (2016). Navigating Borders’ Multiplicity: The Critical Potential of Assemblage. *Area*, 48(2), 183–189. <https://doi.org/10.1111/area.12248>
- Svensson, S., & Nordlund, C. (2015). The Building Blocks of a Euroregion: Novel Metrics to Measure Cross-Border Integration. *Journal of Borderland Studies*, 37(3), 371–389. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.968568>
- Votoupalová, M. (2022). The Schengen Area as a fair-weather project? A discursive analysis of solidarity. *Journal of International Relations and Development*, 25, 685–708. <https://doi.org/10.1057/s41268-022-00258-y>
- 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. (2022). Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19. *European Societies*, 24(3), 354–381. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2076894>
- Weber, F. & Dittel, J. (2025). Grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Lichte der Covid-19-Pandemie – Herausforderungen und Perspektiven zur Krisenfestigkeit. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 3–27). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- Weigl, M. (2008). *Tschechen und Deutsche als Nachbarn. Spuren der Geschichte in grenzregionalen Identitäten*. Nomos.

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

Joachim Beck (Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl) & Birte Wassenberg (Université de Strasbourg)

Zusammenfassung

Die immer häufiger auftretende Wiedereinführung von Grenzkontrollen hat nicht nur die Zukunft des Schengener Übereinkommens in Frage gestellt, sondern auch das Modell eines „Europas ohne Grenzen“. Für die Grenzregionen in Europa ist dies problematisch, denn sie sind durch die Umsetzung des Schengener Übereinkommens zu Modellen der europäischen Integration geworden, die sich durch Mobilität, transnationale Interaktionen und grenzüberschreitende Lebensräume auszeichnen. Dieser Beitrag zeigt auf, dass das Schengener Übereinkommen in der deutsch-französischen Grenzregion durch die freie Mobilität viel Positives bewirkt hat. In einem ersten Teil werden diese positiven Aspekte durch die Aussagen von Zeitzeugen in einem 2014 bis 2019 durchgeführten Projekt zu „*Mémoire d'Europe-Mémoire de Paix*“ („Erinnerungskultur Europa-Erinnerungskultur des Friedens“) in der Grenzregion Elsass näher beleuchtet. Er zeigt die Zustimmung für die Umsetzung des Schengener Übereinkommens in der deutsch-französischen Grenzregion, gerade weil die schmerzhafteste Erinnerung an geschlossene Grenzen noch lebhaft ist und ein Bewusstsein für die nationale Grenze als Hindernis für Mobilität und deutsch-französische Zusammenarbeit besteht. Im zweiten Teil wird dann die heutige Situation des Schengener Übereinkommens in der deutsch-französischen Grenzregion untersucht. Hier werden auch die – abgesehen von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen – noch bestehenden Hindernisse der Grenzmobilität analysiert.

Schlagworte

Europa ohne Grenzen, deutsch-französische Mobilität, Zeitzeugen, Erinnerung, grenzüberschreitende Resilienz

1. Einleitung

Seit dem 7. Mai 2025 staut es sich an der Europabrücke Strasbourg-Kehl an der deutsch-französischen Grenze: auf der deutschen Seite wurde die Straße einspurig begrenzt, auf der zweiten Spur sieht man ein blaues Polizei-Zelt, das an ein provisorisch eingerichtetes Zollgebäude erinnert, nur werden hier nicht die Güter kontrolliert, sondern die Menschen. Pünktlich zum 40. Jubiläum des Schengener Übereinkommens aus dem Jahr 1985 sieht die Grenze nun fast so aus, als hätte es das Abkommen nie gegeben.

Die wieder eingeführten systematischen Grenzkontrollen sind die Einlösung des Wahlversprechens des neuen deutschen Bundeskanzlers Friedrich Merz, dessen Christdemokratische Partei (CDU) im Wahlkampf angekündigt hatte, die Grenze ab dem ersten Regierungstag als drastische Maßnahme nach dem tödlichen Messerangriff auf Kinder in Aschaffenburg „dicht[zu]machen“ (NTV, 2025, o. S.). Es ist nicht das erste Mal, dass ein Phänomen des *rebordering* die durch das Schengener Übereinkommen gewährleistete Mobilität an der deutsch-französischen Grenze schwer beeinträchtigt. Seit 2015 haben die verschiedenen Krisen in Europa – Terrorismus, Migration, Covid-19-Pandemie – das „Europa ohne Grenzen“ stark erschüttert (Wassenberg, 2022). Die Rückkehr von systematischen Grenzkontrollen an den Innengrenzen der EU, ja sogar die Errichtung neuer Grenzen und Mauern in der EU, haben eine „Schengen-Krise“ (Brunet-Jailly, 2018; dazu auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band) eingeläutet, die das Prinzip der freien Bewegung des Binnenmarktes gefährden. Das Argument für die Aushebung der Abschaffung von Grenzkontrollen ist die positive Funktion der Grenze als Sicherheitsfaktor, der die Bürgerinnen und Bürger schützt, etwa vor Migranten, Terroristen, etc.

Bedeutet dies nun das Ende des Schengener Übereinkommens und ist der Traum vom „Europa ohne Grenzen“ vorbei, wenn zunehmend im Schengen-Raum Grenzen als physische Schlagbäume zwischen Nationalstaaten wieder sichtbar werden (Wassenberg, 2020)? Und welche Konsequenzen hat dies für die Grenzregionen, in denen Mobilität täglich gelebt wird und für die die Realität des Schengener Übereinkommens seit 40 Jah-

ren eine wichtige Voraussetzung für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Integration ist? Denn während Bundeskanzler Merz glaubt, dass die deutsche Bevölkerung die Schließung der Grenzen weitgehend begrüßt, werden in den Grenzregionen schon Gegenstimmen in der Lokalpolitik laut. Demnach kritisierte bspw. der Kehler Oberbürgermeister Britz: „Wir fühlen uns zurückgeworfen in Zeiten, die wir längst überwunden glaubten“ (Tagesschau, 2025, o. S.).

Dieser Beitrag zeigt auf, dass das Schengener Übereinkommen in der deutsch-französischen Grenzregion am Oberrhein durch die freie Mobilität viel Positives bewirkt hat. In einem ersten Teil werden diese positiven Aspekte durch die Aussagen von Zeitzeugen in einem 2014–2019 durchgeführten Projekt zu *„Mémoire d'Europe-Mémoire de Paix“* („Erinnerungskultur Europa-Erinnerungskultur des Friedens“) in der Grenzregion Elsass näher beleuchtet (vgl. auch Hamman & Wassenberg, 2021). Er zeigt die Zustimmung für die Umsetzung des Schengener Übereinkommens in der deutsch-französischen Grenzregion, gerade weil die schmerzhafteste Erinnerung an geschlossene Grenzen noch wach ist und ein Bewusstsein für die nationale Grenze als Hindernis für Mobilität und deutsch-französische Zusammenarbeit besteht. Im zweiten Teil wird dann die heutige Situation des Schengener Übereinkommens in der deutsch-französischen Grenzregion untersucht. Hier werden auch die – abgesehen von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen – noch bestehenden Hindernisse der Grenzmobilität analysiert.

2. Erinnerung an das Schengener Übereinkommen in der Grenzregion Elsass als Beitrag zum „Europa ohne Grenzen“

In der deutsch-französischen Grenzregion trug das Schengener Übereinkommen zur Schaffung eines „Europas ohne Grenzen“ bei. Schon die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 hat dies durch das Projekt eines gemeinsamen Marktes ohne Grenzzölle und Wirtschaftsbarrieren stückweise verwirklicht (Gaillard, 2004). Das Modell des „Europas ohne Grenzen“ wurde demnach zwischen 1958 und 1962 innerhalb der EWG durch die Abschaffung aller Grenzgüterzölle weiter umgesetzt. Schon dies hatte positive Auswirkungen auf die Grenzregionen, da die Schlagbäume an den Grenzen, die zur Kontrolle des Güterverkehrs dienten, nun wegfielen (Wassenberg, 2019, S. 44). Der Europäische Binnenmarkt, d. h. das von der Jacques Delors-Kommission 1985 vorgeschlagene Projekt zur Schaffung

einer freibeweglichen Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrszone in der EWG erweiterte die Mobilität in den Grenzregionen noch, da nun auch die Hindernisse für einen gemeinsamen Arbeitsmarkt und die freie Bewegung von Grenzgängern beseitigt wurden (Warloutzet, 2019).

Das Schengener Übereinkommen war die begleitende Initiative, die von einer kleinen Anzahl von Mitgliedstaaten – Frankreich, Bundesrepublik Deutschland und den drei Benelux-Ländern – ergriffen wurde, um das Modell eines „Europas ohne Grenzen“ durch die Abschaffung interner Grenzkontrollen von Personen zu ergänzen (Blanco Sío-López, 2015). Das ursprüngliche Schengener Übereinkommen sah u. a. eine Harmonisierung der Visabestimmungen vor, die auch den Bewohnern in Grenzgebieten die Freiheit gab, die Grenzen außerhalb von festgelegten Checkpoints zu überqueren, sowie den Ersatz von Passkontrollen durch visuelle Überwachung von Fahrzeugen mit gemäßigter Geschwindigkeit und Fahrzeugkontrollen, die es Fahrzeugen ermöglichten, die Grenze zu überqueren, ohne anzuhalten (Art. 2, 5 und 7 des Schengener Übereinkommens aus dem Jahr 1985, 3040 U.N.T.S. 45 = ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 13; Infantino, 2019). Im Jahr 1990 wurde es mit der Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) besiegelt, die die Abschaffung von internen Grenzkontrollen und eine gemeinsame Visapolitik vorsah. Das SDÜ trat erst am 25. März 1995 in Kraft, aber zu dem Zeitpunkt war sie ebenfalls von Italien, Spanien, Portugal und Griechenland unterzeichnet worden. Nachdem auch Österreich, Finnland und Schweden folgten, wurden beide Abkommen dann auf Grundlage des Vertrags von Amsterdam von 1997 in das Recht der EU integriert und zum sogenannten Schengener „Aquis“ (ABl. EG 2000 Nr. L 239, S. 1). Dieser sollte nun grundsätzlich von allen Mitgliedstaaten angewandt werden und war ebenfalls offen für die Beteiligung von benachbarten EU-Staaten (Coelho, 2015). In der Tat waren bis 2015 sukzessiv 26 Staaten dem Schengener Übereinkommen beigetreten, von denen vier nicht EU-Mitglieder sind (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) und nur zwei EU-Mitgliedstaaten – das Vereinigte Königreich und Irland – erhielten eine Möglichkeit des *Opting-out*. Das Modell des „Europas ohne Grenzen“ schien demnach erfolgreich umgesetzt und in diesem Zusammenhang wurden die Grenzregionen häufig als Labore oder Modelle der europäischen Integration identifiziert, da sie den Abbau von Hindernissen für die Freizügigkeit erprobten und unterstützten (Beck, 2011, Dittel & Weber, 2025).

In der Tat wurde die Auswirkung des Schengener Übereinkommens für die deutsch-französischen Grenzregion als positiv interpretiert, wie das

Projekt „*Mémoire d'Europe-Mémoire de Paix*“ belegt. Befragt wurden 33 Zeitzeugen (Hamman & Wassenberg, 2021, S. 257–469)¹ aus der Oberrheinregion (hauptsächlich Franzosen und Deutsche), die fünf gesellschaftliche Kategorien repräsentierten: politische Akteure und Experten grenzüberschreitender und europäischer Organisationen, Kulturakteure und Vertreter der Zivilgesellschaft, Wirtschaftsakteure und Wissenschaftler. Das Hauptauswahlkriterium war, dass diese Akteure, die zwischen 53 und 90 Jahre alt waren (geboren zwischen 1923 und 1960) über umfassende Erfahrungen mit der europäischen Integration und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verfügten (Hamman & Wassenberg, 2021).

Die meisten Zeitzeugen aus der Oberrheinregion begrüßten in der Tat die Umsetzung des Schengener Übereinkommens. Hans-Christian Krüger², ehemaliger deutscher Vertreter in der Europäischen Kommission für Menschenrechte des Europarates unterstrich demnach, dass dieser Vertrag einen erheblichen Fortschritt auf dem Weg zur Freizügigkeit in Europa darstellte: „Persönlich bin ich begeistert vom Schengener Übereinkommen. Schengen ist eine wesentliche Errungenschaft, weil man jetzt frei über die Grenzen gehen kann und nicht mehr kontrolliert wird“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 127). Als Beweis dafür führte er zudem die Rede des deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck anlässlich seines Besuchs in der Grenzregion im Jahr 2012 an: „Und ich werde auch nicht vergessen, wie Herr Gauck hierherkam. Vor einem Jahr hat er hier einen Preis von einer Kulturstiftung bekommen – und da hat er seine Rede begonnen, dass er sich das nie hat träumen lassen, über eine Grenze zu gehen, ohne kontrolliert zu werden, dass man ohne den Pass vorzeigen zu müssen, herübergehen kann. Und das ist heute der Fall“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 127). Auch für Pierre Kretz³, einem elsässischen Künstler aus Sélestat, bedeutete der freie Grenzübertritt ohne Kontrollen einen echten Fortschritt für den Aufbau Europas, auch wenn er einräumte, dass in der Grenzregion nicht unbedingt jeder auf die andere Seite des Rheins geht:

-
- 1 Die Interviews wurden mit Schlüsselakteuren der Region aus Alsace, Baden-Württemberg und Basel geführt.
 - 2 Der 1935 in Berlin geborene Deutsche Hans-Christian Krüger studierte Rechtswissenschaften in Hamburg und Michigan und trat 1966 dem Europarat bei. Von 1976 bis 1997 war er Kommissar der Europäischen Menschenrechtskommission und wurde anschließend stellvertretender Generalsekretär des Europarates.
 - 3 Pierre Kretz wurde 1950 in Sélestat geboren, studierte Rechtswissenschaften in Frankreich und Deutschland und wurde Rechtsanwalt in Straßburg. Anschließend beendete er seine berufliche Laufbahn, um Lyrik- und Theaterautor sowie Theaterregisseur zu werden.

„Aber die Tatsache, dass die Menschen so leicht von einer Seite auf die andere wechseln, bedeutet, dass es trotz allem etwas gibt, das vorankommt“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 128).

Einige Zeitzeugen betonten jedoch auch, dass die Umsetzung des Schengener Übereinkommens nicht einfach war, vor allem aus der Perspektive der Grenzregionen, denn dort war man sich bewusst, dass die Grenze auch ein „Hindernis“ darstellte – physisch und psychisch –, das erst überwunden werden musste. Mit Betonung auf die „natürliche“ Grenze des Rheins erinnerte zum Beispiel Jean-Paul Heider⁴, ehemaliger Abgeordneter bei der Region Elsass und verantwortlich für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, daran, dass für den Grenzübertritt im Oberrheingebiet zunächst Brücken gebaut werden mussten (dazu auch Denni, 2008): „Am Rhein beispielsweise, zwischen Straßburg und dem Rheintal, gab es früher keine Brücke. Die zweite Brücke, die gebaut wurde, befand sich in Huningue [Stadt im *département* Haut-Rhin an der Grenze zwischen der Schweiz und Deutschland]. Seitdem gibt es drei oder vier Brücken, die mit etwas europäischem Geld gebaut wurden. Und heute ist der Rhein vielerorts überquerbar. Und dadurch kommen wir einander auch näher“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 128). Auch wenn dies kein direkter Hinweis auf das Schengener Übereinkommen ist, so zeigt Heiders Bemerkung, dass es für die grenzüberschreitende Mobilität mehr als einen zwischenstaatlichen Vertrag zur Abschaffung von Grenzkontrollen benötigt.

Die Interviews stimmten auch darin gehend überein, dass sich die Zeitzeugen schmerzvoll an die schwierige Überquerung der deutsch-französischen Grenze in der Vergangenheit erinnerten – da viele von ihnen es selbst noch erlebt hatten, als die Grenze geschlossen oder nur unter extremen Schwierigkeiten passierbar war (Wassenberg, 2017). Dieses Element wurde implizit und explizit verwendet, um das zu preisen, was allgemein als Fortschritt angesehen wurde: die Öffnung der Grenzen aufgrund des Schengener Übereinkommens und der damit verbundenen Freizügigkeit. Am emotionalsten beschrieb Jean-Marie Woehrling⁵ diese Situation, ehemaliger

4 Jean-Paul Heider wurde 1939 in Straßburg geboren, studierte Jura und Handel in Straßburg und wurde 1974 Sekretär der UMP (gaullistische Partei) im *département* Bas-Rhin. Von 1994 bis 2010 war er Regionalrat des Elsass und verantwortlich für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und von 2004 bis 2014 erster Vizepräsident der Region Elsass. Von 1993 bis 1994 war er außerdem Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP).

5 Der 1947 in Mülhausen geborene Franzose Jean-Marie Woehrling hat Rechts- und Politikwissenschaften in Straßburg und Paris studiert und 1974 die ENA (*Ecole nationale*

Präsident des Verwaltungsgerichtshofes in Straßburg und Vorsitzender des elsässischen Kulturzentrums. Auf die Frage nach seiner Vision von den konkreten Auswirkungen des Schengener Übereinkommens auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alltag antwortete er: „Ich erinnere mich noch, als wir die Grenze überquerten, wurden wir von Zöllnern eingeschüchtert, die einem klar machten, dass es schon fast der Beginn des Hochverrats sei, einfach nur ins Nachbarland zu gehen. Als Sie zurückkamen, standen Sie im Verdacht, mit verbotenen Produkten zurückzukommen. Sie haben dich gefragt, was du draußen getan hast [...]. Heute gibt es das alles nicht mehr. Die Menschen überqueren die Grenze frei“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 128). Einschüchterung, Verdächtigung, Verrat: Mit eindringlichen Worten beschrieb Jean-Marie Woehrling das Gefühl, das Grenzkontrollen erwecken konnten und das sichtbare Spuren in seinem Gedächtnis hinterlassen hat. Dabei kam es gar nicht unbedingt darauf an, ob es sich um Zollkontrollen oder Personenkontrollen handelte: die nationale Grenze als Barriere zum Nachbarn war das eigentliche Problem.

Auch Karl von Wogau⁶, ehemaliger Europaabgeordneter, und Mitglied der sogenannten Känguru-Gruppe, die sich für den Binnenmarkt und das Prinzip der Mobilität einsetzte (Wassenberg, 2019, S. 30), thematisierte diese Erinnerung an eine unüberwindbare Grenze: „Unmittelbar nach dem Krieg war es fast unmöglich, dort die Grenze zu überschreiten, in jedem Fall war es außerordentlich kompliziert“. Es gab also einen sehr symbolischen Aspekt des Grenzübertretts, den Karl von Wogau etwas näher erläuterte: „es war für mich auch aus regionalen Gründen sehr wichtig, dass wir schrittweise die Grenzen zwischen den Mitgliedsländern der Gemeinschaft und speziell zwischen Frankreich und Deutschland abgeschafft haben“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 128). Um die Errungenschaften des Schengener Übereinkommens und die sichtbaren Auswirkungen auf das „Europa ohne Grenzen“ aufzuzeigen, nannte er das Beispiel seiner täglichen Erfahrung der Grenzüberschreitung: „Als ich heute Morgen aufstand, nahm ich zuerst die deutsche Autobahn und dann fuhr ich über die

d'administration) abgeschlossen. Von 1975 bis 1998 war er Richter am Verwaltungsgericht Straßburg und 1993 dessen Präsident. Er ist außerdem Präsident des elsässischen Kulturzentrums (*Centre culturel alsacien*).

6 Der 1941 in Freiburg geborene Deutsche Karl von Wogau hat in Österreich Rechts- und Politikwissenschaften studiert und war von 1997 bis 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP).

Grenze nach Frankreich. Es gab keine Zollkontrollen“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 128). Auch Michel Krieger⁷, ehemaliger Stadtrat in Straßburg, erinnerte sich lebhaft an eine geschlossene Grenze: „Bei uns ist sie allgegenwärtig, diese Grenze. In den 1960er-Jahren musste man zum Überqueren des Rheins [...] seinen Ausweis vorzeigen, ein Verwaltungspapier, und so konnte man von einem Land in ein anderes zurückkehren“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Für Ulrich Bohner⁸, dem ehemaligen Generalsekretär des Kongresses für Städte und Regionen im Europarat, reichten die Erinnerungen an geschlossene Grenzen bis in Besatzungszeit Deutschlands durch die Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg zurück: „Die ersten Grenzen, die ich kannte, waren die Grenzen zwischen Deutschland und dem Rest Europas, zwischen den verschiedenen Besatzungszonen Deutschlands, denn so war es. Ich wohnte in der Nähe des Saarlandes. Das Saarland war ein besonderes Land, unter französischem Mandat, aber mit einer ziemlich engen Zollgrenze, und ich erlebte Situationen, in denen mein Großvater, der sein Haus im Saarland reparieren wollte, einen Tag nach Ablauf seines Visums zurückkehrte. Deshalb musste er zwei oder drei Tage im Gefängnis verbringen. Außerdem habe ich erlebt, wie sich Pässe mit Visa füllten, um diese sehr nahen Grenzen einfach zu überqueren“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Deshalb war Ulrich Bohner auch der Ansicht, dass seither enorme Fortschritte gemacht wurden und die Öffnung der Grenzen „ein absolut wesentliches Element“ war (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Wir können daher deutlich die Bedeutung des Traumas einer geschlossenen Grenze für diese Menschen erkennen, die sich aus diesem Grund auch ganz besonders für die grenzüberschreitende und europäische Zusammenarbeit engagierten. Aber Ulrich Bohner erinnert uns auch daran, dass Freizügigkeit nicht bedeutet, dass alle Grenzen verschwunden sind. In der Grenzregion bestehen immer noch zahlreiche administrative und gesetzliche Hindernisse, die diese Freizügigkeit sowohl für Grenzgänger als auch für Bürger im weite-

7 Der 1944 in Obernai geborene Franzose Michel Krieger ist Maler und engagierte sich 1989 im Wahlkampf von Catherine Trautmann zur Bürgermeisterin. Von 1995 bis 2004 leitete er das Projekt, aus dem der *Jardin des Deux Rives* hervorging.

8 Der 1944 in Birkenfeld/Nahe geborene Deutsche Ulrich Bohner studierte Rechtswissenschaften in Saarbrücken und in Berlin und wurde 1972 Beamter im Europarat. Von 2003 bis 2009 war er Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats und Ehrenpräsident der *Maison d'Europe Straßburg-Alsace* (MESA). In dieser Funktion war er auch Mitorganisator des Projekts *Mémoire d'Europe-Mémoire de paix* von Phillipe Hamman und Birte Wassenberg.

ren Sinne erschweren: „Andererseits müssen wir auch sehen, dass diese Grenzen noch bestehen. Hier im Elsass gibt es immer mehr Menschen, die auf der einen Seite der Grenze arbeiten und auf der anderen Seite leben. Dies wirft immer noch viele Probleme auf, was die Steuern, die soziale Sicherheit und die medizinische Behandlung betrifft. Ich denke, dass dies einen großen Einfluss auf die Lebensrealität eines jeden von uns hat und dass es sehr wichtig ist, Lösungen für diese Probleme zu finden“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Dies macht deutlich, dass Schengen allein nicht ausreicht, um die Mobilität im Grenzraum so umzusetzen, dass die nationale Grenze kein Hindernis mehr darstellt.

Die Erinnerung an eine schwer zu überschreitende Grenze ist in dieser Grenzregion in der Tat besonders stark ausgeprägt. Jean Hurstel⁹, Künstler aus Forbach, sprach sogar von der „Geschichte eines Grenzproblems“ und erinnerte daran, dass es „Fotos gibt, auf denen sich Menschen an Grenzposten auf beiden Seiten der Barriere trafen und auf beiden Seiten der Barriere miteinander sprachen“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Ihm zufolge war diese Geschichte immer noch in unserer Erinnerung präsent und noch nicht vergangen: „Die Grenze existiert [...], es ist eine historische Grenze, die Bestand hat“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Die gleiche Analyse lieferte Karl von Wogau, der meinte, dass „die alten Grenzen beginnen, in den Gehirnen der Menschen zu existieren [trotz] allem, was wir getan haben, um die Grenzen zwischen den Mitgliedsländern der Gemeinschaft zu öffnen“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 129). Diese differenzierte Analyse weist darauf hin, dass das Schengener Übereinkommen zwar die Grenzkontrollen abschaffte, nicht aber notwendigerweise die Grenzen „in den Köpfen“, die auch so lange Zeit nach der Versöhnung zwischen Deutschen und Franzosen noch bestehen und in Zeiten des *rebordering*, z. B. während des Covid-19-Lockdowns in Form von *Ressentiments* wieder an die Oberfläche kommen können (Wassenberg, 2023).

Unter den Zeitzeugen gab es auch kritischere Stimmen hinsichtlich der Verwirklichung des Schengener Übereinkommens im grenzüberschreiten-

9 Der 1938 in Forbach (Moselle) geborene Jean Hurstel studierte Philosophie und war auf der Kundtakademie in Strasbourg, bevor er als Schauspieler aktiv wurde. Von 1992 bis 2003 leitete er die Laiterie, ein europäisches Kulturzentrum für junge Künstler in Strasbourg. Seit 2003 arbeitete er als Experte für die Europäische Kommission.

den Raum. Anne Szorza¹⁰, ehemalige stellvertretende Generalsekretärin des Europarates, wies zum Beispiel darauf hin, dass es trotz Schengener Übereinkommen immer noch nicht einfach sei, die Grenze zwischen Straßburg und Kehl zu überqueren: „Es gibt immer noch Probleme. Neulich saßen die Leute mit dem kleinen Zug fest, der zwischen Straßburg und Kehl pendelt. Er wurde fünf Stunden lang auf den Gleisen angehalten, weil der deutsche und der französische Kontrolleur nicht dieselbe Sprache sprachen. Das ist erst vor Kurzem passiert!“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 130). Hans-Martin Tschudi¹¹, ehemaliger Basler Regionalrat, betonte hingegen, dass es seit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum im Jahr 2008 zwar keine Grenzkontrollen mehr gäbe, dies aber auch Probleme für die grenzüberschreitende Kriminalität mit sich brächte: „Zugenommen hat die Einbruchsrates an den Grenzen, weil es keine Kontrolle mehr gibt“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 130). Dies sind genau die Argumente, die die Bundesregierung im Jahr 2025 dazu anspornen, wieder Grenzkontrollen einzuführen und die Regeln zum Aussetzen des Schengener Übereinkommen anzuwenden. Besonders weitsichtig in dieser Hinsicht war Lucienne Schmitt¹², die zwar die Tatsache begrüßte, dass wir heute „wirklich problemlos von einem Land in ein anderes reisen können“, dennoch davor warnte, dass Staaten, wenn sie es für notwendig halten, auf eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen zurückgreifen könnten: „Ich glaube, dass es bestimmte Staaten sind, die dabei sind, die Grenzen zu befestigen, anstatt sie aufzulösen. Glauben Sie nicht, dass wir versucht sind, die Grenzen ein wenig zu schließen? Ich hoffe es nicht, aber wir sehen dort immer noch eine gewisse Gefahr ...“ (zit. aus Hamman & Wassenberg, 2021, S. 130). Sie sollte Recht behalten, denn schon ein Jahr nach dem Interview, nach

10 Anne Sforza wurde 1937 in Straßburg geboren. Von 1960 bis 1967 arbeitete sie für den Übersetzungsdienst des Europarats und war stellvertretende Generalsekretärin des Internationalen Instituts für Menschenrechte.

11 Der 1951 in Grabs (Schweiz) geborene Hans-Martin Tschudi studierte Rechtswissenschaften an der Universität Basel und war als Rechtsanwalt in St. Gallen tätig, bevor er als Regionalrat in Basel für grenzüberschreitende Zusammenarbeit verantwortlich war. Von 2000 bis 2005 war er Mitglied der schweizerischen Delegation beim Kongress der Städte und Regionen des Europarates.

12 Die 1930 in Kaysersberg geborene Französin Lucienne Schmitt hat Philosophie studiert und wurde Lehrerin an der Ecole normale d'institutrices in Sélestat. Sie gründete das Internationale Zentrum für Menschenrechte (Centre international d'initiation aux droits de l'Homme) in Sélestat und war von 2004 bis 2006 für die Schaffung eines grenzüberschreitenden Chemin de la Mémoire et des Droits de l'Homme verantwortlich.

den Terrorismusattacken in Paris 2015, führte Frankreich an der Grenze zu Deutschland zwei Jahre lang wieder Grenzkontrollen ein. Was Lucienne Schmitt schon im Voraus erkannte, war die Gefahr einer „Rückkehr“ der nationalen Grenze (Wassenberg, 2020), eine Art Rückzug in die „Nation“ um der Sicherheit willen – ein Phänomen, das jedoch der europäischen Integration und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zuwiderläuft.

Kurz gesagt: Die Erfahrung der Zeitzeugen aus der Grenzregion Elsass haben gezeigt, dass das Schengener Übereinkommen für sie wichtig war, weil es in engem Zusammenhang mit einem von ihnen gewünschten „Europa ohne Grenzen“ stand. Sie sahen dies als Ziel sowohl für die europäische Integration als auch für Grenzgebiete an, die durch die Umsetzung vom Schengener Übereinkommen zu Modellregionen Europas wurden. Ein Ende von Schengen würde für sie daher auch ein Ende dieser Modellfunktion bedeuten.

Aber wie sieht die Realität von Schengen in den Grenzregionen Europas heute aus? Welche Fortschritte bedeutet es für grenzüberschreitende Mobilität – trotz zeitweiliger *rebordering*-Maßnahmen – und welche Hindernisse sind auf administrativer und rechtlicher Ebene noch zu beseitigen, damit das „Europa ohne Grenzen“ im Alltag auch funktioniert?

3. Schengener Übereinkommen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit: rechtlich-administrative Hindernisse und funktionale Grenzen

Die Umsetzung des Schengener Übereinkommens hat insbesondere in den Grenzregionen der beteiligten Staaten zu einer Zunahme der horizontalen sozioökonomischen Verflechtungen beigetragen. Spätestens mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wurde offensichtlich, dass die europäischen Grenzregionen eine sehr spezifische und zentrale Rolle im europäischen Integrationsprozess spielen (Wassenberg & Beck, 2011). Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Gebiete in Europa lässt sich durch einige wenige Zahlen illustrieren: Ca. 40 % der EU-Fläche lässt sich auf NUTS2-Ebene als Grenzgebiet einstufen. Schätzungsweise 30 % der EU-Bevölkerung lebt in Grenzgebieten. Von den 362 beim Europarat registrierten Regionen sind mehr als 140 Grenzregionen (Ricq, 2006). Die Zahl der EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter, die aus beruflichen Gründen in einem anderen als ihrem Heimatstaat arbeiten, lag 2022 bei etwa 9,9 Millionen und es gibt 13,7 Millionen Menschen, die innerhalb der EU ihren Wohnsitz gewechselt haben. Im Jahr 2022 wurden rund 1,8 Millio-

nen Grenzgänger in der EU und EFTA gemeldet. Dies entspricht einem Anstieg von 8 % im Vergleich zu 2021 und einer vollständigen Rückkehr zum Niveau vor der Pandemie. Ähnlich wie in den Vorjahren waren die wichtigsten Herkunftsländer Frankreich, Deutschland und Polen, während die wichtigsten Zielländer Luxemburg, Deutschland und die Schweiz sind. Was die Entsendungen betrifft, so belief sich die Gesamtzahl der ausgestellten *Portable Documents A1* (PDs A1) auf 4,6 Millionen (+27 % im Vergleich zu 2021). Deutschland ist für den größten Teil des Anstiegs der Zahl der ausgestellten Entsendungsdokumente verantwortlich (European Commission, 2024, S. 9).

Die im Rahmen der europäischen Integration sich intensivierenden sozioökonomischen Beziehungen stellen die politisch Verantwortlichen in den Grenzregionen vor die Herausforderung, politisch administrative Handlungsansätze zu entwickeln, welche eine abgestimmte und integrierte territoriale Entwicklung des Grenzraumes in einer 360-Grad-Perspektive ermöglichen. Dabei stellt insbesondere die Frage, inwiefern tragfähige Ansätze der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge entwickelt werden können, eine nicht nur aus der Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch der beteiligten administrativen Akteure zentrale Herausforderung dar (European Commission, 2021). Denn je mehr grenzüberschreitende Lebenslagen, Arbeitsorientierungen oder ökonomische Aktivitäten nicht mehr an den administrativen Grenzen der Nachbarstaaten halt machen, desto stärker sind auch die nationalen Gebiete innerhalb einer Grenzregion miteinander verflochten – und es stellt sich insbesondere im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge die Frage, wie es gelingen kann, zu einer möglichst optimalen Deckungsgleichheit zwischen dem transnationalen sozioökonomischen Interaktionsraum einerseits und den nach wie vor durch divergente nationale Rechts- und Verwaltungsstrukturen bestimmten politisch-administrativen Handlungsräumen andererseits zu kommen. Die Entwicklung transnationaler Kooperationsansätze zwischen den Verwaltungen benachbarter Staaten zur erfolgreichen Bewältigung dieser Herausforderung kann insofern als eine spezifische horizontale Dimension des europäischen Verwaltungsraums verstanden werden (Beck, 2018).

Einschlägige Analysen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa verdeutlichen dabei, mit welchen praktischen Herausforderungen diese auch trotz Umsetzung des Schengener Übereinkommens noch immer konfrontiert ist: Sowohl auf der Ebene einzelner Bürgerinnen und Bürger, vor allen Dingen aber auch von Unternehmen und der Zivilgesellschaft sind Ansätze einer grenzüberschreitenden Handlungsorientierung in der

realweltlichen Praxis noch immer durch eine Vielzahl von Hindernissen erschwert, die mit Grenzkontrollen nicht direkt verbunden sind, die Mobilität über die Grenze jedoch in anderer Ansicht bremsen (Beck & Wassenberg, 2014, Crossey & Weber, 2024; Dittel & Weber, 2024). Neben sprachlichen und informationsseitigen stellen einer Umfrage der Europäischen Kommission zu Folge zu 53 % rechtliche und administrative Faktoren die größten Hindernisse grenzüberschreitende Mobilität in Europa dar. Diese Hindernisse haben nicht nur subjektiv demotivierende Effekte auf einzelne Akteure, die ihre Handlungsorientierung grenzüberschreitend ausrichten möchten – sie führen auch zu erheblichen ökonomischen Wohlfahrtsverlusten in Europa. Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2017 hat gezeigt, dass die rechtlichen und administrativen Hindernisse in Grenzregionen zu einem Verlust von 3,8 % des europäischen BIP führen. Die spezifischen Wohlfahrtsverluste innerhalb des sozioökonomischen Nahbereichs der europäischen Grenzregionen dürften indessen um ein Vielfaches höher sein. Würden alle negativen rechtlich-administrativen Grenzwirkungen in Europa beseitigt, könnte dies zu einem Wachstumsschub von 485 Milliarden Euro und der Schaffung von über acht Millionen Arbeitsplätzen in den europäischen Grenzregionen führen (European Commission, 2017). Diese Zahlen belegen, dass Schengen allein nicht ausreicht, um grenzüberschreitende Regionen zu gemeinsamen Lebensräumen im Sinne eines „Europas ohne Grenzen“ zu machen.

Um grenzüberschreitende Mobilität über Schengen hinaus zu fördern, zeigt eine Fallstudie zu exemplarischen Projektbeispielen aus der Region Oberrhein (Beck, 2024) z. B. das Spektrum grenzüberschreitender Handlungsansätze im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und verdeutlicht, dass die im nationalen Kontext auf staatlicher und Gebietskörperschaftsebene für die Fragen der öffentlichen Daseinsvorsorge zuständigen Verwaltungen durchaus beginnen, sich über gemeinsam getragene Projekte in einer horizontal-transnationalen Kooperationsperspektive funktional zu vernetzen. Die Analyse der Projekte unterstreicht zudem, dass das Spektrum der beteiligten Projektpartner dabei sowohl staatliche als auch gebietskörperschaftliche und lokale Akteure umfasst und darüber hinaus auch Akteure aus dem ökonomischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Sektor integriert werden, was auf eine Verwirklichung wichtiger Grundelemente der europäischen *multi-level Governance* hindeutet (Beck, 2020).

Gleichzeitig verdeutlichen die in der Fallstudie analysierten Projekte, dass sich die Entwicklung belastbarer grenzüberschreitender Handlungs-

ansätze im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge offensichtlich noch in einem sehr frühen Stadium befindet (ähnlich auch Novotný in diesem Band). So belegt die materielle Ausrichtung der Projekte, dass diese ganz überwiegend keine dauerhafte Kompetenzübertragung auf grenzüberschreitende Einrichtungen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge beinhalten, sondern dass diese sich weitgehend im Bereich der Synchronisierung nationaler Handlungsansätze sowie der informellen Koordination der beiderseits der Grenze jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten bewegen. Insofern kann von einem eigentlichen Aufbau institutioneller Kapazitäten zur Sicherstellung einer grenzüberschreitenden Politik der öffentlichen Daseinsvorsorge noch nicht gesprochen werden. Hierzu müssten – analog dem jeweiligen nationalen Kontext – jenseits zeitlich befristeter Projektansätze auch dauerhafte Trägerstrukturen und vermehrt Einrichtungen mit originär grenzüberschreitendem Bezug und eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen werden (Krzyszowski et al., 2017).

Die Hindernisse der Mobilität jenseits von Grenzkontrollen sind nicht auf den deutsch-französischen Grenzraum beschränkt. Es kommen hier durchaus spezifische Kontextbedingungen zum Tragen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa insgesamt strukturell behindern. So haben seit 2017 die DG REGIO und die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) im Rahmen der Umsetzung der sogenannten „*b-solutions*“-Initiative eine Vielzahl von Fallbeispielen analysiert, die sich mit rechtlichen und administrativen Hindernissen bei der Entwicklung von sogenannten „*Cross-border-public services (CPS)*“ befassen. Eine Querschnittsanalyse von 51 Fallstudien über zehn Handlungsfelder der öffentlichen Daseinsvorsorge hinweg verdeutlicht, dass in einer grenzüberschreitenden Perspektive eine Vielzahl systemischer Hindernisse bestehen, die im Vergleich zu vergleichbaren binnenstaatlichen Kooperationsansätzen der interkommunalen Zusammenarbeit zu einem erheblichen Zusatzaufwand und damit zu deutlich höheren Transaktionskosten für die Beteiligten führen. Dass insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge Einzelprojekte mit eher allgemeinem Charakter dominieren, kann u. a. durch diese vielfältigen Hindernisse erklärt werden. Offensichtlich kompensiert selbst eine mögliche EU-Förderung die durch komplexe administrative und rechtliche Hindernisse verursachten zusätzlichen Transaktionskosten nur bedingt, bzw. führt im Ergebnis dazu, dass synergetische Potenziale, die durch kooperatives grenzüberschreitendes Verhalten erzielt werden könnten, durch die handelnden Akteure nicht genutzt werden.

In ihrem Bericht kommen DG REGIO und AGEF zu den folgenden Schlussfolgerungen (European Commission & AEBR, 2021): Erstens würden Hindernisse für CPS in verschiedenen Politikbereichen auftreten, darunter Staatsbürgerschaft, Justiz und öffentliche Sicherheit, Zivilschutz und Katastrophenmanagement, Kommunikation, Rundfunk und Informationsgesellschaft, allgemeine und berufliche Bildung, Umweltschutz, Gesundheitsversorgung und soziale Eingliederung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Raumplanung, Tourismus und Kultur, Verkehr. Zweitens seien die meisten dieser Hindernisse rechtlicher Natur und finden sich in nationalen Bestimmungen oder, seltener, auf europäischer Ebene, z. B. aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten, der fehlenden Anerkennung von Zeugnissen und Diplomen, den unterschiedlichen Ansätzen bei technischen Normen und der Formulierung spezifischer Vorschriften in Bereichen wie Beschaffung, Finanzierung oder Sicherheit. Drittens würden sich Hindernisse auch aus der Nichtberücksichtigung und Nichtbeachtung von grenzüberschreitenden Besonderheiten ergeben, was zu Regelungslücken führt, aus denen horizontale Unstimmigkeiten entstehen. Und zuletzt sei als weitere Ursachen für die Hindernisse auf die in der Regel komplexen und schwerfälligen Verwaltungsverfahren zur Koordinierung öffentlicher Dienstleistungen über nationale Grenzen hinweg zu verweisen. Hierbei käme noch eine mangelnde horizontale Koordinierung zwischen den zuständigen Stellen hinzu sowie mangelnde Kenntnisse der Grenzakteure über den bestehenden Rechts- oder Verwaltungsrahmen des Nachbarn und unvereinbare oder fehlende Bestimmungen auf den verschiedenen Gesetzebene(n) (subnational, national, europäisch).

Die identifizierten Hindernisse lassen auf strukturelle Rahmenbedingungen schließen, deren systemische Weiterentwicklung erforderlich erscheint, um die Potenziale der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und damit die horizontalen Dimensionen des europäischen Verwaltungsraums perspektivisch zu entfalten. Solche systemischen Veränderungen können durch eine Verwirklichung des Konzepts der „*Horizontal Integration*“ (Beck, 2022) befördert werden, welches im Wesentlichen die beiden Komponenten „horizontale Subsidiarität/*Governance*“ (funktionale, bedarfsbezogene Aufwertung von integrierten Grenzgebieten im Verhältnis zu den sie tragenden europäischen Staaten) sowie „horizontales *Capacity-Building*“ (Flexibilisierung des Rechtsrahmens und Übertragung von materiellen Handlungskompetenzen auf grenzüberschreitende Einrichtungen) umfasst. Interessanterweise zeichnen sich in jüngerer Vergangenheit verschiedene Initiativen ab, die genau in diese Richtung gehen. So haben beispielsweise

se die deutsche und die französische Regierung im Aachener Vertrag neue Möglichkeiten der rechtlichen Flexibilisierung und der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsnormen im Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eröffnet (Beck, 2021; siehe dazu auch den Beitrag von Marsch & Kratz in diesem Band). Bereits seit längerem versucht die Europäische Kommission, die bestehenden rechtlichen Instrumente durch einen eigenen grenzüberschreitenden rechtlichen Mechanismus (ECBM) zu ergänzen. Das Europäische Parlament hat Ende 2023 eine Resolution zur Schaffung eines „*Border Regions Instrument for Development and Growth in the EU*“ verabschiedet, das in Form einer EU-Verordnung einen verbindlichen Mechanismus zum Abbau struktureller Grenzhemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten etablieren soll und die Europäische Kommission hat am 12. Dezember 2023 einen entsprechenden Änderungsvorschlag für einen neuen grenzüberschreitenden Mechanismus verabschiedet. Während die Mitgliedstaaten also durch *rebordering*-Maßnahmen die Zukunft von Schengen und grenzüberschreitender Mobilität an der Grenze selbst in Frage stellen, investiert die Europäische Kommission gleichzeitig in Initiativen, die diese Mobilität auf andere Weise fördert.

Allerdings fällt dennoch auf, dass auf europäischer Ebene die konzeptionelle Verbindung zwischen Ansätzen zur Vertiefung des Europäischen Verwaltungsraums (ComPact) sowie zur Implementation der strategischen Ziele der EU-Kommission in Form umfassender Reform- und Transformationspolitiken einerseits und denjenigen zur Vereinfachung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit andererseits noch immer weitgehend fehlt: die Rolle grenzüberschreitende Gebiete für das Gelingen der europäischen Integration ist in den großen integrationspolitischen Diskursen noch immer unterbewertet – und es besteht damit die Gefahr, dass diese aus der europäischen Integrationsperspektive weiterhin eher als „Flaschenhalse“ denn als „Katalysatoren“ wahrgenommen werden. Gerade daher wird demnach die Bedeutung des Schengener Übereinkommens für das Gelingen der europäischen Integration auch unterschätzt. Auch die lokalen und regionalen Akteure in den Grenzregionen selbst beginnen offensichtlich erst im Ansatz, die Potenziale einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die erfolgreiche Bewältigung der großen ökonomischen, ökologischen sowie sozialen Transformationsherausforderungen zu nutzen (Beck & Wassenberg, 2014). Eine systemische Entwicklung konzertierter Handlungsansätze insbesondere in der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge (Beck, 2024; Frey, 2023) auf Basis der oben skizzierten Grundprinzipien einer „Horizontalen Integration“ wäre indessen nicht nur ein wichtiger Schritt

zur horizontalen Komplettierung des europäischen Verwaltungsraums – sie würde darüber hinaus auch den Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus der Sicht von Bürgerinnen und Bürgern besser erlebbar machen (Ulrich, 2021), den grenzüberschreitenden Gebieten eine belastbare Entwicklungsperspektive geben und damit letztlich auch und vor allem zu einer nachhaltigeren Verankerung der Errungenschaften des Schengener Übereinkommens beitragen. Aber grundsätzlich muss natürlich betont werden, dass auch horizontale Integration nur dann wirklich gut funktionieren kann, wenn die Grenzen prinzipiell offenbleiben und die Zukunft des Schengener Übereinkommens gewährleistet wird.

4. Fazit

Die immer häufiger auftretende Wiedereinführung von Grenzkontrollen hat nicht nur die Zukunft des Schengener Übereinkommens in Frage gestellt, sondern auch das Modell eines „Europas ohne Grenzen“. Die Migrations- und Terrorismuskrisen 2015, die Covid-19-Pandemie und seit kurzem auch die Grenzpolitik der Bundesregierung unter Bundeskanzler Merz haben gezeigt, dass trotz des im Schengener Übereinkommen immer noch verankerten Prinzips der freien Mobilität die EU-Staaten über ihre nationale Sicherheit wachen und dafür auch von ihrer Kompetenz, Grenzkontrollen oder Grenzsicherungen vorzunehmen, Gebrauch machen (dazu u. a. auch Staud sowie Wille in diesem Band). Es war der *rebordering*-Prozess 2015 und 2020 und seit dem 7. Mai 2025 vor allem der an den deutschen Grenzen, der an diese Funktion der nationalen Grenze zum Schutz der Bevölkerung gegen eine äußere Bedrohung erinnert. Denn sobald es an den internen und externen Grenzen der EU um Kernfragen der Sicherheit geht, sind die Schengen-Mitgliedstaaten nicht länger an der Grenze als Ort der freien Bewegung und des Austauschs interessiert, sondern eher an der Grenze als Schutzlinie, deren Kontrollfunktion gegenüber Bedrohungen der internen Sicherheit den Vorrang hat. Trotz 40-jährigem Bestehens des Schengener Übereinkommens ist damit klar, dass die Westfälische Grenze aus einer Sicherheits- und geopolitischen Perspektive hochgradig relevant bleibt.

Für die Grenzregionen in Europa ist dies problematisch, denn sie sind durch die Umsetzung des Schengener Übereinkommens zu Modellen der europäischen Integration geworden, die sich durch Mobilität, transnationale Interaktionen und grenzüberschreitende Lebensräume auszeichnen. Ge-

rade für den deutsch-französischen Grenzraum bedeuten 40 Jahre Schengen eine positive Bilanz nicht nur für die freie Bewegung über die Grenze hinweg, sondern gleichzeitig auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den deutsch-französischen Freundschaftsprozess. Das Projekt „*Mémoire d'Europe-Mémoire de paix*“ hat bewiesen, dass Zeitzeugen aus der Grenzregion noch vor den *rebordering*-Krisen im Jahr 2014 das Schengener Übereinkommen eindeutig als Fortschritt für den grenzüberschreitenden Raum und als unersetzlichen Baustein zu einem „Europa ohne Grenzen“ ansahen. Die Erinnerung an den deutsch-französischen Konflikt, an geschlossene Grenzen und an Grenzkontrollen empfanden sie als traumatisch und den Schengen-Raum der Gegenwart als positives Ergebnis eines gelungenen europäischen Einigungsprozesses. Auch die Zeitzeugen erkannten, dass das Schengener Übereinkommen die Mobilität nicht vollständig und um jeden Preis garantierte, denn politische und mentale Grenzen verschwinden nicht durch die Aufhebung von Grenzkontrollen. Dennoch war ihr Votum deutlich: ohne das Schengener Übereinkommen würde ein Stück Europas verloren gehen.

Der vorliegende Beitrag hat in seinem zweiten Teil versucht zu verdeutlichen, dass es über das Schengener Übereinkommen hinaus in Grenzregionen viele grenzüberschreitende Politikansätze der öffentlichen Daseinsvorsorge gibt, die die Mobilität in Grenzregionen auch jenseits der Abschaffung von Grenzkontrollen fördern sollen. Diese Ansätze sind in der Praxis noch mit erheblichen praktischen Herausforderungen konfrontiert und insbesondere die vielfältigen strukturellen Hindernisse müssen noch beseitigt werden. Es müssen Ansätze der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit zwischen divergenten administrativ-rechtlichen Systemen entwickelt werden, um die daraus entstehenden funktionalen Grenzen zu überbrücken, um die Entwicklung leistungsfähiger transnationaler Verwaltungsstrukturen zu ermöglichen. Nur so kann auch den Grundsätzen des Schengener Übereinkommens in der grenzüberschreitenden Lebenswelt von 30 % der EU-Bürgerinnen und -Bürger eine größere Nachhaltigkeit verliehen werden.

Letztendlich kann festgehalten werden, dass es trotz aller Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und trotz der Phasen des *rebordering* für das Schengener Übereinkommen und das „Europa ohne Grenzen“ immer noch eine Zukunft gibt. Die Covid-19-Pandemie hat durchaus gezeigt, dass die Reaktion der meisten EU-Mitgliedsstaaten, durch nationale Abschottung und Grenzschließungen auf eine Gesundheitskrise zu reagieren, nicht effizient war. Das Virus wurde nicht durch Grenz-

schließungen gestoppt und die Kosten – wirtschaftlich und emotional – dieser unkoordinierten Grenzschießungen waren erheblich. Die Covid-19-Krise hat damit schon jetzt eine Kapazität zur Resilienz des Schengener Übereinkommens bewiesen. Diese Resilienz zeigte sich bei den lokalen und regionalen Akteuren und in der Zivilbevölkerung in den Grenzregionen, die schnell grenzüberschreitende Initiativen ergriffen, um die Mobilität im Grenzraum wiederherzustellen. Auch nach zwei Tagen Einführung strikter Grenzkontrollen an den deutschen Grenzen seit dem 7. Mai 2025 regt sich schon Widerstand in der deutsch-französischen Grenzregion. Das Schengener Übereinkommen hat also im Sinne der grenzüberschreitenden Resilienz für die Beibehaltung eines „Europas ohne Grenzen“ durchaus Zukunft.

Literaturverzeichnis

- Beck, J. (2011). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Prozess der europäischen Integration. In B. Wassenberg & J. Beck (Hrsg.), *Living and Researching Cross-Border Cooperation (Vol. 3): The European Dimension*, (S. 129–151). Steiner Verlag.
- Beck, J. (2018). Territorial Institutionalism – Capturing a Horizontal Dimension of the European Administrative Space. *Journal of Borderlands Studies*, 36(3), 363–387. <https://doi.org/10.1080/08865655.2018.1530608>
- Beck, J. (2020). Multi-Level-Governance. In B. Wassenberg & B. Reitel (Hrsg.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (S. 605–609). Peter Lang.
- Beck, J. (2021). *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach der Pandemie: Rechtlich-institutionelle Flexibilisierung im Kontext des Aachener Vertrags / La coopération transfrontalière après la pandémie: flexibilité juridique et institutionnelle dans le cadre du Traité d'Aix-la-Chapelle*. Peter Lang.
- Beck, J. (2022). *Horizontal Integration. An Administrative Science Perspective on Cross-Border Cooperation in Europe*. Nomos.
- Beck, J. (2024). Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge und der Europäische Verwaltungsraum – Entwicklungsperspektiven einer Horizontalen Integration. In: J. Beck, T. Bode, J. Stember & T. Winter (Hrsg.), *Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland – transdisziplinäre Forschungsperspektiven der Hochschulen für den öffentlichen Dienst* (S. 265–295). Nomos.
- Beck, J. & Wassenberg, B. (Hrsg.). (2014). *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Vol. 6): Vers une cohésion territoriale?*, Steiner Verlag.
- Blanco Sío-López, C. (2015). Dialogues beyond the “fortress Europe”: tracing back the genesis and evolution of the “free circulation of persons” concept through European Parliament Schengen area debates, 1985–2015. In A. Cunha, M. Silva & R. Frederico (Hrsg.), *The Borders of Schengen* (S. 33–50). Peter Lang.
- Brunet-Jailly, E. (2018). *Borders and the EU: The consequences of the Schengen crisis*. Kommunikation bei der 2. ABS World Conference, Budapest/Wien, 10.-14.07.2018.

- Coelho, C. (2015) Schengen: people, borders and mobility. In A. Cunha, M. Silva & R. Frederico (Hrsg.), *The Borders of Schengen* (S. 1–3). Peter Lang.
- Crossey, N. & Weber, F. (2024). “Borderlands of Governance” in the Saarland-Moselle Border Region: The Role of Municipalities within Current Dynamics of Cross-Border Cooperation. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Frontières en mouvement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU? A comparative analysis from a Euro-Atlantic perspective* (S. 41–58). Peter Lang.
- Dittel, J. & Weber, F. (2024). A Living Lab of European Integration? Cross-Border Developments in the Greater Region during the Covid-19 Pandemic. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Frontières en mouvement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU? A comparative analysis from a Euro-Atlantic perspective* (S. 59–87). Peter Lang.
- Denni, K. (2008). *Rheinüberschreitungen – Grenzüberwindungen. Die deutsch-französische Grenze und ihre Rheinbrücken (1861–2006)*. UVK.
- Dittel, J. & Weber, F. (2025). *Die Stärkung grenzüberschreitender Kooperation „von unten“ – Perspektiven für die Region SaarLorLux im gelebten Europa | Le renforcement de la coopération transfrontalière « par le bas » – Perspectives pour la région SaarLorLux dans l'Europe vécue*. UniGR-CBS Working Paper 23.
- European Commission (2017). *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*. Roberto Camagni, Roberta Capello, Andrea Caragliu, Alessandro Toppeta, ABC Department, Politecnico di Milano, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Expert contract number 2016CE160AT09.
- European Commission (2021). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Border Regions: Living labs of European integration*, COM(2021) 393 final.
- European Commission (2024). *Annual report on intra-EU labour mobility 2023*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate E — Labour Mobility and International Affairs Unit E.1 — Labour Mobility, Public Employment Services, ELA, Luxembourg.
- European Commission & AEBR (Hrsg.). (2021). *More and better cross-border public services. Obstacles and solutions to cross-border cooperation in the EU*. Luxembourg. <https://doi.org/10.2776/70129>
- Frey, M. (2023). *Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im deutsch-polnischen Grenzraum*. Universitätsverlag.
- Gaillard, J.-M. (2004). Un territoire sans frontières. *L'Histoire mensuel*, 284, 32–33.
- Hamman, P. & Wassenberg, B. (2021). *Mémoire d'Europe-mémoire de paix. Témoignages de la région frontalière d'Alsace*. Steiner Verlag.
- Infantino, F. (2019). *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking. Bordering Europe*. Palgrave.
- Krzymuski, M., Kubicki, P. & Ulrich, P. (Hrsg.). (2017). *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union*. Nomos.

- NTV (2025). Merz will am ersten Kanzlertag alle Grenzen dichtmachen. <https://www.n-tv.de/politik/Merz-will-am-ersten-Kanzler-Tag-alle-Grenzen-dichtmachen-article25509641.html>
- Ricq, C. (2006). *Handbook of transfrontier cooperation*. Council of Europe.
- Tagesschau (2025). Kehler Rathauschef kritisiert verstärkte Grenzkontrollen deutlich. <https://www.tagesschau.de/inland/regional/badenwuerttemberg/swr-grenzkontrolle-n-und-polizeipraesenz-in-kehl-und-weil-am-rhein-100.html>.
- Ulrich, P. (2021). *Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions. Cooperation – Boundaries – Civil Society*. Nomos.
- Warlouzet, L. (2019). At the heart of the recovery in the 1980s, the internal market. In *The European Commission 1986–2000, History and Memories of an institution* (S. 258–268). Publicationsoffice der Europäischen Union.
- Wassenberg, B. (2017). La frontière, objet d'intégration ou cicatrice de l'Histoire. L'étude du cas de l'espace du Rhin supérieur. In M. Camiade & B. Wassenberg (Hrsg.), *Coopération Transfrontalière en Europe : au-delà des cicatrices de l'Histoire, Recerc*, numéro spécial 1, 1–20.
- Wassenberg, B. (2019). Frontières, coopération transfrontalière et intégration européenne. In B. Wassenberg & M. Aballéa (Hrsg.), *Frontières, géopolitique et relations internationales, Cahier Fare* 16 (S. 43–65). Harmattan.
- Wassenberg, B. (2020). The Schengen Crisis and the End of the 'Myth' of Europe without Borders. *Borders in Globalization Review*, 1(2), 30–39.
- Wassenberg, B. (2022). 'Europa ohne Grenzen', Mythos oder Realität? Eine historische Analyse. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Frontières, acteurs et représentations d'Europe (Fare). Mélanges en l'honneur de Sylvain Schirmann* (S. 415–439). Peter Lang.
- Wassenberg, B. (2023). Die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie auf den Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenaukreis: Von Ressentiments zur Europäischen Solidarität und grenzüberschreitenden Innovation. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee* (S. 171–193). Springer VS.
- Wassenberg, B. & Beck, J. (Hrsg.) (2011). *Living and researching cross-border cooperation (Vol. 3): The European Dimension of Cross-border Cooperation*. Steiner Verlag.

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

Julia Dittel & Florian Weber (Universität des Saarlandes)

Zusammenfassung

Der europäische Integrationsprozess hat zu einer EU des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital geführt. Eine zentrale Basis hierfür ist ein Europa offener Binnengrenzen, wie es das Schengener Übereinkommen von 1985 vorgezeichnet hat. Die Region SaarLorLux zwischen Deutschland, Frankreich und Luxemburg steht prototypisch für viele hieraus resultierende Vorteile und Entwicklungen im größten grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt der EU, der Großregion. Jüngere Entwicklungen der 2010er/2020er Jahre lassen aber diese scheinbare Gewissheit offener Binnengrenzen ins Wanken geraten. Der Beitrag beleuchtet in diesem Lichte Einschätzungen von Bürgermeister:innen der Region SaarLorLux zur Grenzregion und europäischen Entwicklungen. Es zeigt sich eine hohe Verbundenheit mit Europa, das in besonderer Weise mit dem Europa offener Grenzen assoziiert wird. Die Grenzregion wird als Laboratorium europäischer Integration angesehen, doch müssten für den Modellcharakter noch weitere Fortschritte in der grenzüberschreitenden Kooperation gemacht werden. Für die Gemeinden mit direkter Grenzlage zu ihren nationalstaatlichen Nachbarn werden Vorzüge der unmittelbaren Nachbarschaft nochmals manifester. Im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie zeigt sich, dass diese stärker als Rückschritt denn als Impuls angesehen wird, eng verbunden mit der temporären Wiedereinführung von verstärkten Grenzkontrollen – als Gegenmodell zum Europa offener Grenzen.

Schlagworte

Schengenraum, offene Binnengrenzen, Europäische Union, Grenzregion SaarLorLux, Kommunen

1. Einleitung

„Wir machen eine Politik der kleinen Schritte und jedes Mal bringen wir einen Stein zum Gebäude. Und am Ende haben wir eine Mauer gebaut, nicht die Berliner Mauer, sondern eine Mauer, die von der Verflechtung und Beteiligung aller zeugt. Das ist es, was die Standfestigkeit der Mauer ausmacht.“¹ Mit diesen Worten umschreibt ein:e Bürgermeister:in im Frühjahr 2020 das Verständnis zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der deutsch-französischen Grenzregion zwischen dem Saarland und dem französischen *département* Moselle bzw. etwas großräumiger gefasst der sog. Großregion mit ihrem Kern SaarLorLux. Die entstandenen Verflechtungen der Kooperation über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg fußen auf entscheidende Weise auf vielen Schritten der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg. Sowohl die deutsch-französische Aussöhnung als auch visionäre Perspektiven für ein von der Wirtschaft ausgehendes eng vernetztes Europa, wodurch neue kriegerische Auseinandersetzungen verhindert werden sollten, bildeten einen Nukleus in Richtung der heutigen Europäischen Union (Defrance, 2021; Defrance & Pfeil, 2014; Siebold, 2013). Einen grundlegenden Bestandteil hieran hat Robert Schuman (2015 [1950], S. 11), der in seiner Erklärung vom 9. Mai 1950 die Basis für die Montanunion der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl legte:

„Der Beitrag, den ein organisiertes und lebendiges Europa für die Zivilisation leisten kann, ist unerlässlich für die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen. Frankreich, das sich seit mehr als zwanzig Jahren zum Vorkämpfer eines Vereinten Europas macht, hat immer als wesentliches Ziel gehabt, dem Frieden zu dienen. Europa ist nicht zustande gekommen, wir haben den Krieg gehabt. Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen. Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, dass der jahrhundertealte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird.“

1 Französisches Original: « On fait la politique des petits pas et on apporte chaque fois une pierre à l'édifice. Et à la fin, on a construit un mur, pas celui de Berlin, mais un mur qui témoigne de l'imbrication et de l'implication de tout le monde. C'est ce qui fait la solidité du mur. »

Zu den Grundfesten Europas entwickeln sich nach und nach der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Zu dieser Freiheit trägt auf zentrale Weise das Europa offener Binnengrenzen bei, das auch beflügelnd für die grenzüberschreitende Kooperation in Grenzregionen wirkt (u. a. dazu auch der Einleitungsbeitrag und die Artikel von Wassenberg & Beck sowie Wille in diesem Band): Nach ersten Annäherungen um ein Ende von Grenzkontrollen und verschiedenen Beharrungen folgte, vorbereitet durch das Saarbrücker Abkommen aus dem Jahr 1984 zum Abbau von Kontrollen zwischen Deutschland und Frankreich, der ‚große Wurf‘ am 14. Juni 1985 mit dem Schengener Übereinkommen (Pudlat, 2011, S. 311; Siebold, 2013, S. 40). Seit dem 26. März 1995 ist der Schengenraum Wirklichkeit geworden – ein zwischenzeitliches ‚Erfolgsmodell‘; dem sich immer mehr Länder angeschlossen haben, das gleichzeitig nie unumstritten war, jedoch immer wieder verteidigt wurde (dazu auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band).

In Folge der sog. Flüchtlingskrise, terroristischer Anschläge, der Covid-19-Pandemie und als ‚irregulär‘ betitelter Migration steht das Europa offener Grenzen, 40 Jahre nach Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens, hinreichend unter Druck (Evrard et al., 2020 [online first 2018]; Guild, 2021; Thym & Bornemann, 2020; Weber et al., 2021b; Weber & Wille, 2020). Während die Covid-19-Pandemie von uns zwischenzeitlich eher als Beispiel dafür interpretiert wurde, wie wenig praktikabel es ist, europäische Binnengrenzen zu reglementieren (Dittel & Weber, 2024a, 2024b; Weber & Dittel, 2023; siehe dazu bspw. auch Böhm, 2023 [2021]; Kajta & Opiłowska, 2021; Novotný & Böhm, 2022; Wassenberg, 2020), wird sie mitunter im Jahr 2025 auch dahingehend gesehen, dass Grenzkontrollen machbar erscheinen, wenngleich lokal praktische und symbolische Auswirkungen nicht ausbleiben. Es kommt insofern nicht von Ungefähr, dass das Großherzogtum Luxemburg gegen von Deutschland ausgehende, verlängerte Grenzkontrollen opponiert, denn deren Arbeitsmarkt lebt vom Europa offener Grenzen (dpa, 2025): Von knapp 275.000 Grenzgänger:innen in der sog. Großregion, bestehend aus dem Saarland, Rheinland-Pfalz, Lothringen, dem Großherzogtum Luxemburgs und Teilen Belgiens, pendelten 2023 gut 210.000 nach Luxemburg (IBA-OIE, 2024). Viele Bereiche, darunter gerade der Gesundheitssektor, hängen davon ab, dass Pendler:innen ungehindert den Weg zur Arbeit und nach Hause zurücklegen können (Nienaber et al., 2023). Während die Hauptstädte wie Berlin oder Paris bei nationalstaatlich getroffenen Entscheidungen manches Mal weit entfernt sind, so auch in der Covid-19-Pandemie (Brodowski et al., 2023; Weber et

al., 2021a), werden diese in Grenzregionen regional und lokal unmittelbar gespürt. Gleichzeitig kann grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen der Zuständigkeiten und Möglichkeiten vor Ort mit Leben gefüllt und gestaltet werden.

Vor diesem Hintergrund rücken wir im Weiteren die Grenzregion Saar-LorLux zwischen dem Saarland, dem *département* Moselle und dem Großherzogtum Luxemburg (Lorig, 2016; Weber, 2020; Wille, 2011) als historisch gewachsenem Teil der angeführten Großregion in den Fokus und fragen danach, wie auf kommunaler Ebene europäische Entwicklungen und die Grenzregion mit grenzüberschreitenden Kooperationen im Lichte des Europas offener Binnengrenzen bewertet werden. Unsere dargestellten Ergebnisse fußen auf einem 2024 durchgeführten Forschungsvorhaben aus Mitteln der saarländischen Staatskanzlei. Die Grundlage bildeten semi-strukturierte Leitfadeninterviews mit sechs Bürgermeister:innen und zwei Beigeordneten der Grenzregion². Im zweiten Schritt wurden Bürgermeister:innen der drei Teilregionen online befragt³. Nach einer Darstellung zentraler Ergebnisse schließt unser Beitrag mit einem kurzen Fazit und Ausblick.

2. Die Grenzregion SaarLorLux im Europa offener Grenzen

Bürgermeister:innen aus der Grenzregion SaarLorLux stellen einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen europäischen Errungenschaften und grenzregionalen Entwicklungsprozessen sowohl in der quantitativen Erhebung als auch den geführten Interviews her. Im Hinblick auf Assoziationen zu ‚Europa‘ dominieren offene Grenzen, die Währungsunion sowie Frieden (siehe Abbildung 1). Am häufigsten mit 51 Codierungen wurde dezidiert

2 Die Gespräche wurden im April und Mai 2024 face-to-face bzw. eines online geführt und dauerten zwischen 30 und 78 Minuten. In den weiteren Ausführungen nutzen wir zur Kennzeichnung und gleichzeitig zur Wahrung der Anonymität Kürzel: Int für Interview, DE/FR/LU für die Länderverortung, gefolgt von einer durchlaufenden Nummer.

3 Mit 52 Gemeinden im Saarland und 100 Gemeinden in Luxemburg wurde jeweils eine Vollerhebung durchgeführt, die Anzahl an Bürgermeister:innen im *département* Moselle wurde durch die im Vergleich hohe Zahl von 725 Gemeinden per Selektion und Stichprobenziehung auf 151 reduziert. Der Befragungszeit lief von Mai bis Juli 2024 und erzielte mit rund 56 % im Saarland, rund 37 % im *département* Moselle sowie 40 % im Großherzogtum Luxemburg eine gute Rücklaufquote. Offene Antwortmöglichkeiten fließen in den Beitrag ebenfalls unter Nutzung von Kürzeln ein: Bef für Befragung, gefolgt von den Länderbezeichnungen und einer durchlaufenden Nummer.

das Themenfeld *offener Grenzen mit ihrer Reisefreiheit* genannt. Es folgen die Assoziationen der EU als *Währungsunion* sowie *Frieden* als zentrale europäische Errungenschaften nach der Zäsur des Zweiten Weltkriegs mit je 39 Codierungen. Zusätzlich aufgeführte Werte wie *Solidarität und Zusammenhalt* oder *Freiheit*, die *Vorstellung von Gemeinschaft, Partnerschaft oder freundschaftlichen Verbindungen* sowie *unterschiedliche Formen der Kooperation oder des Austauschs* (u. a. zwischen Nationen oder auf grenzregionaler Ebene) finden mit zwischen 20 und 25 Codierungen Berücksichtigung. Die Tiefeninterviews akzentuieren die quantitativen Ergebnisse: Europa steht hier explizit für offene Grenzen, die unkompliziert frei passierbar sein sollen, um bspw. grenzüberschreitende Treffen zu ermöglichen (u. a. Int_LU_1; Int_FR_4). Auch manifestiert sich eine emotionale Aufladung, wenn ein:e französische Bürgermeister:in anmerkt, man ‚liebe‘ Europa mit den einhergehenden Möglichkeiten (Int_FR_4). ‚Europa‘ wird damit aus der Perspektive von Kommunen in der Region SaarLorLux über verschiedene europäische Grundfeste definiert, wobei das Europa offener Binnengrenzen auf Grundlage des Schengener Übereinkommens und des Schengener Durchführungsabkommens eine entscheidende Basis für „einen gemeinsamen *europäischen Raum*“ (Siebold, 2013, S. 11) und ein „Symbol der Freiheit“ (Siebold, 2013, S. 12) steht. Gleichzeitig wird in den Gesprächen auf gewisse Herausforderungen hingewiesen, wenn die Europäische Union in Bereichen wie Sicherheit noch nicht zu hinreichend abgestimmten und gemeinschaftlichen Regelungen gelangt sei (Int_LU_2), was Bezüge zu den eingangs adressierten Debatten um Terrorismus und Migration erkennen lässt. Ambivalenzen Europas werden so bei aller positiven Grundrahmung manifest.

Eine gewisse Bandbreite an Einschätzungen zu Europa muss alleine im Lichte vielfältiger Krisenhaftigkeiten der letzten Jahre nicht verwundern (Knodt et al., 2020; Ludwigs & Schmahl, 2020), gleichzeitig fällt die Verbundenheit mit Europa hoch aus (Abbildung 2). Mit 48 % ist sie bei ‚sehr verbunden‘ in Luxemburg am ausgeprägtesten, gefolgt von 39 % im *département* Moselle und 22 % im Saarland. Ein Zitat aus den Tiefeninterviews kann hierzu eine mögliche Erklärung bieten (Int_LU_2): „Also, ich kann Ihnen nur sagen, wir in Luxemburg wissen ... ich weiß auch, ohne Europa würde Luxemburg nicht so bestehen oder funktionieren, wie wir das tun. Also, wir wissen, wir brauchen Europa.“ Werden sehr eng und eng verbunden addiert, wird wiederum die starke Verbundenheit in der Grenzregion noch deutlicher, gerade im europäischen Vergleich: Mit knapp 98 % wird sie in Luxemburg am deutlichsten geäußert, dicht gefolgt von 96 % im



Abbildung 1: Wortwolke zu Assoziationen der befragten Bürgermeister:innen mit Europa. Antworten von Bürgermeister:innen des Saarlandes, des département Moselle und des Großherzogtums Luxemburg auf die offen gestellte Frage „Was verbinden Sie spontan mit Europa?“; n = 116, Mehrfachantworten möglich, Antworten nachcodiert; Die Textgröße ergibt sich aus der Zahl der Codierungen, wobei häufigere Nennungen mit größerer Schriftgröße einhergehen. Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von <https://www.wortwolken.com/>.

Saarland und 89 % in der Moselle. Im Eurobarometer aus dem Jahr 2023 (European Commission, 2024) fühlen sich im Verhältnis dazu 85 % der Befragten in Luxemburg (n=503), 68 % in Deutschland (n=1527) und 60 % in Frankreich (n=1025) sehr eng oder eng mit Europa verbunden. Die Lage in einer Grenzregion deutet sich als wichtige Variable an.

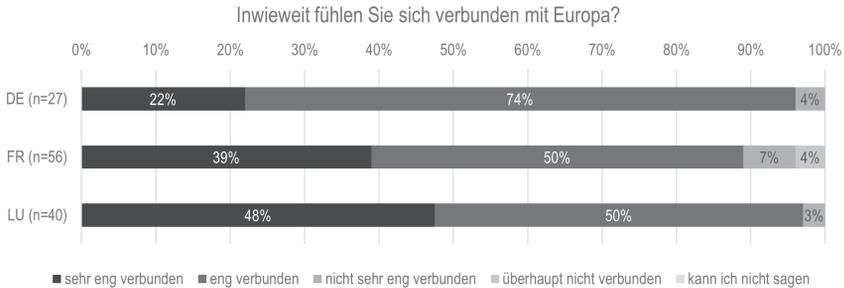


Abbildung 2: Verbundenheit mit Europa. Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2024.

Die räumliche Situierung wird noch einmal eingängiger, wenn bei den befragten Gemeinden zwischen direkter Grenzlage zum Nachbarland/zu den Nachbarländern und sonstigen Gemeinden unterschieden wird: Grenzgemeinde-Vertreter:innen äußern mit 56 % eine sehr enge Verbundenheit mit Europa im Verhältnis zu 32 % bei Gemeinden ohne direkte Grenzlage (Abbildung 3).



Abbildung 3: Verbundenheit mit Europa von Grenz- vs. Nicht-Grenzgemeinden. Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2024.

Vom eher abstrakten ‚Europa‘ nähern wir uns im Weiteren konkret den grenzregionalen Einschätzungen an und beginnen in der Verbindung aus Grenzregionen und europäischen Entwicklungsprozessen. Letztlich nicht neu ist das Labeling von Grenzregionen als Labore europäischer Integration durch die Europäische Kommission (vgl. Kramsch & Hooper, 2004, S. 3), wobei das Narrativ im Zuge der Covid-19-Pandemie neues Gewicht erhielt, als die Kommission Grenzregionen als Reallabore/Living labs ins Zentrum rückte, in denen „neue Ideen und Lösungen für die europäische

Integration häufig zum ersten Mal erprobt werden“ (Europäische Kommission, 2021, S. 1). Auf die Frage danach, inwieweit die Bürgermeister:innen der Region SaarLorLux diese Assoziation teilen, stimmten rund 30 % der deutschen und französischen sowie 41 % der luxemburgischen Bürgermeister:innen voll zu (Abbildung 4). Die geführten Gespräche zeigen, dass zwar durchaus die Labor-Metapher geteilt wird und von einem „Experimentierfeld“, einem „terrain d’expérimentation“ (Int_FR_4) gesprochen werden kann, doch dürfe nicht bei einer netten Zuschreibung verharret werden: „Es ist eigentlich nicht schlecht. Müsste man nur weiter ausbauen, denn man darf nicht auf der Metapher stehen bleiben. Das Labor muss leben. Das Labor muss Input bekommen, damit es zu Forschungszwecken dienen kann. Und einfach nur beobachten reicht nicht. Die Staaten müssen ein bisschen was investieren, um den Austausch zu fördern, würde ich sagen“ (Int_FR_3). Eine gewisse Zurückhaltung resultiert u. a. daher, dass Wirkungen vom grenzregionalen Labor ausgehend für ganz Europa noch nicht hinreichend gesehen werden: „Also wenn die uns wirklich als Laboratorien sehen würden, dann müsste Europa ja schon viel besser funktionieren. [...]. [W]ir sprechen ja über Europa, das sind ja Länder, wo Leute zusammenleben müssen. Also, ich sage immer, wir bringen es hier fertig, in einem kleinen Raum zusammen zu leben. Wir leben Europa hier im Kleinen, also muss man auch Europa im Großen leben können“ (Int_LU_2).



Abbildung 4: Grenzregionen als Laboratorien der europäischen Integration.
Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2024.

Die Bürgermeister:innen sind in durchaus ausgeprägtem Maße der Auffassung, dass in der Grenzregion ‚Europa ganz konkret‘ werde – mit voller und eher Zustimmung von rund 75 % im Saarland und der Moselle

bzw. 87 % in Luxemburg. Auch hier zeigt sich besonders die enge Verbindung zwischen Europa und dem Großherzogtum. Es sind u. a. die grenzüberschreitenden Lebenswirklichkeiten, die mit dem Europa offener Grenzen einhergehen, die in den Interviews hervorscheinen, wie bspw. hier (Int_LU_2): „Unsere Wanderwege führen ja kreuz und quer durch die Region. Die gehen über Luxemburg, Frankreich, Deutschland und zurück. Unser Radfahrweg, [...] ja, wenn Sie nach Schengen fahren, [dann fahren Sie] auf der deutschen Seite auf dem Radfahrweg zurück. Das ist immer Luxemburg, dann deutsche Seite und zurück. In der anderen Richtung, man kann ja mit dem Fahrrad bis nach Trier fahren. Die einen fahren über die deutsche Seite oder über die luxemburgische Seite. Das ist alles eng miteinander verbunden. Das würde auch nicht anders funktionieren. Die Leute haben das so in den Köpfen. [...]. [I]n einer Region, wie hier, wo die Leute ja wirklich Fuß auf Fuß wohnen: Wenn hier sonntags kein Bäcker, das wissen alle Leute, dann fahren sie, gehen sie über die Brücke, da haben sie alles. Wir haben hier kein Pizaautomat stehen oder kein Fleischautomat stehen, weil wir wissen, der steht [im deutschen Nachbarort]. Unsere Leute wissen das, müssen wir auch so kommunizieren, also das tun wir auch so. Aber ja, das wird gelebt.“ Gleichzeitig findet sich bei einigen auch eine zurückhaltende Einschätzung, die mit verbleibenden Hürden in Verbindung steht. In der Grenzregion erfolge zwar z. B. in Notfällen gegenseitige Hilfe durch die Feuerwehren, „egal, was passiert“ (Int_DE_1), doch mangelt es an Rechtssicherheit für diese Einsätze (Schäfer, 2025). In besonderer Weise verbleibt fünf Jahre nach der ersten Welle der Covid-19-Pandemie das unzureichend abgestimmte Agieren mit verstärkten Grenzkontrollen und der Schließung einzelner Grenzübergänge nach Frankreich und Luxemburg im Gedächtnis (allg. dazu u. a. Weber et al., 2021a; Wille & Kanesu, 2020): „Denn im gelebten Europa die Grenze zu schließen“ (Int_DE_1), wird als Fehlentwicklung betrachtet. Der auf dem Fundament der Schengener Übereinkommen geschaffene Schengenraum, der hier ‚angegriffen‘ wurde, ist als Errungenschaft präsent.

Die Lage der Gemeinden wird insgesamt zu einem entscheidenden Faktor, wenn es um Einschätzungen zu Europa und der Grenzregion geht, was sich auch im Hinblick auf die Verbundenheit mit der Grenzregion Saar-LorLux zeigt: Es besteht eine überdurchschnittlich stärkere Verbundenheit mit der Grenzregion (Abbildung 5) bei den Gemeinden, die an eines der Nachbarländer grenzen: 67 % der Kommunalvertreter:innen aus Grenzgemeinden fühlen sich im Verhältnis zu 28 % der Gemeinden ohne Grenzlage sehr eng mit der Grenzregion verbunden. Begründungen hierzu finden

sich u. a. im grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt, Einkaufsmöglichkeiten, aber auch privaten Austauschbeziehungen über nationale Grenzen hinweg, die durch das Europa offener Grenzen deutlich vereinfacht wurden (u. a. Int_DE_2; Int_FR_3; Int_LU_2). Allerdings wird gleichzeitig auf negative Auswirkungen des Grenzgänger:innentums wie steigende Immobilienpreise und Verkehrsbelastungen hingewiesen, was illustriert, dass gewisse Ambivalenzen nicht unbeachtet bleiben dürfen (bspw. Bef_FR_11).

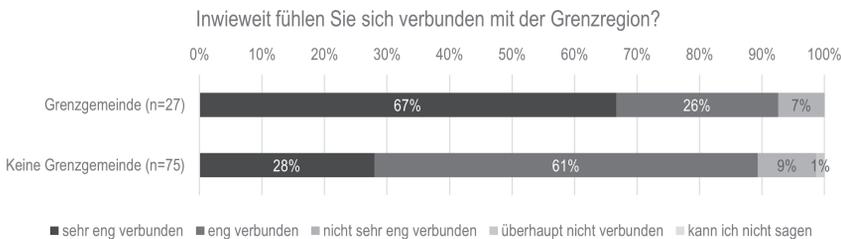


Abbildung 5: Verbundenheit mit der Grenzregion von Grenz- vs. Nicht-Grenzgemeinden. Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2024.

Durchaus tatsächlich wie in einem Labor ließ sich im Frühjahr 2020, wie bereits angeführt, beobachten, was passiert, wenn zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie auf die nationalstaatliche Grenze als Mittel der Wahl rekurriert wird und verstärkte Grenzkontrollen eingeführt wurden (Medeiros et al., 2021): Lange Staus an den Grenzen waren plötzlich zurück, LKW strandeten an verbarrikadierten Grenzkontrollen in Verbindung mit unzureichender grenzüberschreitender Kooperation, Familien und Freunde wurden voneinander getrennt, Wege zur Arbeit verlängerten sich etc. (dazu illustrierend u. a. Brodowski et al., 2023; Brunet-Jailly & Carpenter, 2020; Weber et al., 2021a; Wille & Kanesu, 2020). Die Tiefeninterviews zeugen von bleibenden Eindrücken: Die Covid-19-Pandemie habe die nationalstaatliche Grenze plötzlich zurück ins Bewusstsein gebracht (u. a. Int_FR_4; Int_LU_1; Int_LU_2) – gerade mit der physischen Sichtbarkeit verbunden: „Corona war ja eine Katastrophe, weil als die Brücke geschlossen wurde, haben Kinder wieder angefangen, über eine Grenze zu sprechen. Hier war der Begriff Grenze, der war ja, wenn ich jetzt die 10-, 12-Jährigen hier nehme, da hat ja niemand mehr über eine Grenze gesprochen. Die gehen Freunde besuchen auf der anderen Seite der Brücke [...]. Wir haben nie gesprochen: ‚Wir fahren jetzt über die Brücke nach Deutsch-

land, über die Grenze nach Deutschland'. Das war komplett im Wortschatz der Kinder verschwunden, dass dies eine Grenzbrücke war. Aber das ist jetzt wiederum in aller Munde. Die Leute reden wieder: ‚Wir fahren über die Grenze.‘ Und das hat Corona mit sich gebracht“ (Int_LU_2). Dazu passend illustrieren die quantitativen Ergebnisse, dass die Pandemie eher als Rückschritt und nicht als Impuls für die weitere grenzüberschreitende Kooperation betrachtet wird (Abbildung 6). Dabei herrscht im *département* Moselle mit 26 % die Bewertung als Impuls noch der größte Optimismus im Vergleich zu nur 12 % im Saarland. Bei letzterer Teilregion dominiert zwar die Haltung ‚weder noch‘, gleichzeitig betrachten 36 % die Pandemie eher als Rückschritt. In der Moselle und in Luxemburg sind es sogar über 40 %. Das Bild von kontrollierenden Bundespolizist:innen verbleibt in den Köpfen: „Ich war auch nicht froh mit den Deutschen. Das war schon einschüchternd, als ich zu meinen Schwiegereltern wollte und dann diese mit den Maschinengewehren da an der Grenze standen“ (Int_LU_1). Statt nationaler Abgrenzung brauche es insbesondere aus luxemburgischer Sicht ein europäisches Handeln (Int_LU_2): „Wenn man [von] Europa redet und man sieht, dass nur ein Fluss, der 50 Meter breit ist, wenn überhaupt, dass da dann anders gehandelt wird, das bringt eine Region nicht zusammen. Das bringt wiederum die Leute dazu, sage ich jetzt mal, gespalten zu denken. Da wäre es unbedingt notwendig, dass viel mehr offiziell harmonisiert wird. Weil ich denke, in den Gedanken oder in unseren Organisationen oder so, was wir machen, da ist die Harmonie größer als auf dem offiziellen Blatt Papier, das geschrieben steht. Also, das ist einfach so.“ Covid-19 hat prinzipiell grenzüberschreitende Abhängigkeiten gezeigt, woraus eigentlich gelernt werden sollte. Vergleichbar in den drei Teilregionen wird die erste Phase der Pandemie als ‚sehr emotionale Zeit‘ angesehen (gemittelt 85 % voll und eher Zustimmung), da es ‚an der Grenze, die eigentlich keine mehr war, plötzlich wieder Kontrollen gab. 2024/2025 sind nunmehr Grenzkontrollen an den Grenzen zu Frankreich und Luxemburg zurück – mit Bundespolizist:innen, die temporär oder auch stationär wie an der Goldenen Bremm bei Saarbrücken oder auf der Autobahnbrücke auf Höhe von Schengen kontrollieren. Eigentlich besteht aber aus kommunaler Sicht „keine Grenze“ mehr (Int_LU_2, auch Int_FR_1), sondern „eine Einheit“ (Int_DE_2; ähnlich Int_LU_1) – Einschätzungen, die es vor dem Hintergrund der neuerlichen Kontrollen noch einmal tiefergehend abzuprüfen gilt.

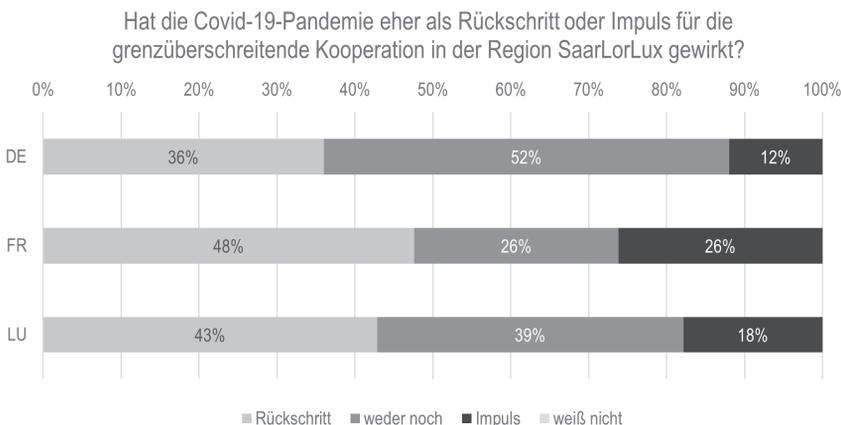


Abbildung 6: Die Covid-19-Pandemie als Rückschritt oder Impuls. Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2024.

Die Befragungsergebnisse zeugen in starkem Maße davon, dass Grenzen prinzipiell seit 1995 in der Region SaarLorLux im Alltag kaum noch wahrgenommen wurden, sondern sich vielmehr Chancen eröffnen: „In den Grenzregionen wird die europäische Idee, ihre Ziele und Projekte, teils im Kleinen, dafür aber sehr konkret und weniger abstrakt umgesetzt. In der Grenzregion gibt es den Arbeitsmarkt der Großregion, es gibt gemeinsame Schulen, grenzüberschreitende Projekte der öffentlichen Daseinsvorsorge usw. Leider wird das sehr oft als selbstverständlich erachtet und nicht mehr immer mit der europäischen Einigung in Verbindung gesetzt“ (Bef_LU_11). 84 % der Bürgermeister:innen stimmen – hieran anschließend – der Aussage voll bzw. eher zu, „den europäischen Gedanken im Kleinen‘ zu leben. Unterschiede wie Gemeinsamkeiten würden vor Ort in der Grenzregion manifest, was als großer Vorzug für ein vielfältiges Miteinander betrachtet wird (Bef_DE_4; Bef_DE_17; Bef_FR_14; Bef_FR_27) – so auch für die EU insgesamt (Bef_DE_11; Bef_LU_6). Anschlussfähig an die angeführte Labor-Metapher werden Grenzregionen als „Praxisfeld des Zusammenwachsens“ (Bef_DE_29) bzw. des „Zusammenlebens in Europa“ – „vivre ensemble en Europe“ (Bef_FR_18; ähnlich auch zum Beispiel Bef_LU_9; Int_LU_1) – beschrieben, was die weitere europäische Entwicklung mit voranbringen könnte. Auch hier bedarf es weitergehender Forschung, um besser beurteilen zu können, welchen Einfluss neuerliche Vergrenzungen in Europa entfalten (vgl. dazu auch Wille, 2021, 2023).

3. Fazit und Ausblick

Zum Schluss möchten wir noch einmal das Einstiegszitat aufgreifen: Wie ist es um die Standfestigkeit der Mauer des grenzüberschreitenden Miteinanders in Europa bestellt? Das Zitat stammt aus einem Gespräch, das noch vor der Covid-19-Pandemie geführt wurde. Mit den durchaus als einseitig und unzureichend abgestimmt wahrgenommenen verstärkten Grenzkontrollen und der zeitweisen Schließung von Grenzübergängen kann darüber nachgedacht werden, wie sehr die Mauer ins Wanken geraten ist. Braucht sie Reparaturarbeiten oder neue Steine? Neuerliche Grenzkontrollen 2024/2025 zeugen in Luxemburg von einem Unverständnis, einseitig und nicht europäisch gemeinschaftlich zu handeln. Gerade das Großherzogtum ist als kleines Land in herausgehobener Weise auf den grenzüberschreitenden Austausch in vielfältigen Bereichen angewiesen. Gleichzeitig lebt es den Alltag über nationale Grenzen hinweg, der, vom kleinen Winzerort Schengen ausgehend, zur zeitweisen Normalität geworden ist.

Die europäische Idee manifestiert sich auch und gerade aus regionaler SaarLorLux-Perspektive über den Schengenraum offener Binnengrenzen. Die dargestellten Ergebnisse der Befragung von Kommunalvertreter:innen zeugt hiervon, wenn Europa u. a. mit offenen Grenzen auf zentrale Weise assoziiert wird. Zwar existieren und persistieren Hürden im grenzüberschreitenden Lebens- und Arbeitsalltag sowie der grenzüberschreitenden Kooperation von Gebietskörperschaften, doch konnten zwischenzeitliche Erfolge durch Schritte der europäischen Integration erreicht bzw. ermöglicht werden. Insbesondere Kommunen in Grenzlage sehen noch einmal mehr Vorzüge, die aus den Institutionalisierungen der letzten Jahre und Jahrzehnte resultieren. Als ‚Kinder von Schengen‘ leben wir Stereotype wie das Einkaufen in Frankreich, das Tanken und Kaffee kaufen in Luxemburg sowie universitären Austausch von Saarbrücken aus u. a. mit Metz/Nancy und Luxemburg, was für uns auf zentrale Weise mit dem Schengenraum und damit dem Schengener Übereinkommen und seinen Weiterentwicklungen in Verbindung steht.

Wenn sich der zwischenzeitlich eingeschlagene Weg verstärkter Grenzkontrollen in der EU verfestigt und das Europa offener Binnengrenzen unterhöhlt, dann lässt sich mutmaßen, dass wir perspektivisch Grenzregionen vielleicht nicht mehr als Laboratorien europäischer Integration diskutieren, sondern sie zu Museen europäischer Geschichte werden (in Anlehnung an Chilla, 2022, o. S.).

Literaturverzeichnis

- Böhm, H. (2023 [2021]). Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 38(3), 487–506. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1948900>
- Brodowski, D., Nesselhauf, J. & Weber, F. (Hrsg.). (2023). *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee*. Springer VS.
- Brunet-Jailly, E. & Carpenter, M. J. (2020). Introduction to the Special Issue: Borderlands in the Era of COVID-19. *Borders in Globalization Review*, 2(1), 7–11. <https://doi.org/10.18357/bigr21202019960>
- Chilla, T. (2022). *Border Studies: Zusammenhalt an den innereuropäischen Grenzen*. <https://www.geistes-und-sozialwissenschaften-bmbf.de/de/cobo-forschungsprojekt-territorialer-zusammenhalt-deutschlands-grenzregionen-2708.html>
- Defrance, C. (2021). Annäherung oder Aussöhnung? Deutsch-französische Verständigung zwischen Mythos und Realität. In C. Defrance & U. Pfeil (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich* (S. 50–66). bpb: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Defrance, C. & Pfeil, U. (2014). Der Elysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen: Vom Ereignis zum Erinnerungsort. In M. Gilzmer, H.-J. Lüsebrink & C. Vatter (Hrsg.), *50 Jahre Elysée-Vertrag (1963–2013) / Les 50 ans du traité de l'Elysée (1963–2013): Traditions, Herausforderungen, Perspektiven / Traditions, défis, perspectives* (S. 81–106). transcript Verlag.
- Dittel, J. & Weber, F. (2024a). A Living Lab of European Integration? Cross-Border Developments in the Greater Region during the Covid-19 Pandemic. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Border studies – Borders and European Integration: Bd. 6. Frontières en mouvement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU? A comparative analysis from a Euro-Atlantic perspective* (S. 59–87). Peter Lang.
- Dittel, J. & Weber, F. (2024b). Solidarität in Europa: Die Covid-19-Pandemie als Impuls für eine resilientere grenzüberschreitende Kooperation? In P. Oster, T. Giegerich, F. Weber & K. Höfer (Hrsg.), *Solidarität in Europa | Europäische Solidarität: Akten zur 3. Saarbrücker Europa-Konferenz* (S. 121–149). Nomos.
- dpa. (2025). *Luxemburg legt Einspruch gegen längere Grenzkontrollen ein*. <https://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/luxemburg-legt-einspruch-gegen-laengere-grenzkontrollen-ein-110295335.html>
- Europäische Kommission. (2021). *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Grenzregionen in der EU: Reallabors der europäischen Integration* [COM(2021) 393 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0393&from=DE>
- European Commission. (2024). *Eurobarometer 100.2 (2023)*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>
- Evrard, E., Nienaber, B. & Sommarribas, A. (2020 [online first 2018]). The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area: Towards a Spatial Perspective. *Journal of Borderlands Studies*, 35(3), 369–383. <https://doi.org/10.1080/08865655.2017.1415164>

- 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>
- IBA-OIE. (2024). *Die Grenzgängerströme der Großregion (2023)*. <https://www.iba-oie.eu/themen/grenzgaengermobilitaet/grossregion/grenzgaengerstroeme-in-der-grossregion>
- Kajta, J. & Opilowska, E. (2021). The Impact of Covid-19 on Structure and Agency in a Borderland: The Case of Two Twin Towns in Central Europe. *Journal of Borderlands Studies*(online first), 1–23. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1996259>
- Knodt, M., Große Hüttmann, M. & Kobusch, A. (2020). Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren. In A. Grimm (Hrsg.), *Die neue Europäische Union: Zwischen Integration und Desintegration* (S. 119–152). Nomos.
- Kramsch, O. & Hooper, B. (2004). Introduction. In B. Hooper & O. T. Kramsch (Hrsg.), *Routledge research in transnationalism: Bd. 15. Cross-border governance in the European Union* (S. 1–22). Routledge.
- Lorig, W. H. (2016). Einführung. In W. H. Lorig, S. Regolot & S. Henn (Hrsg.), *Die Großregion SaarLorLux: Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven* (S. 1–11). Springer VS.
- Ludwigs, M. & Schmahl, S. (Hrsg.). (2020). *Die EU zwischen Niedergang und Neugründung: Wege aus der Polykrise*. Nomos.
- 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>
- Nienaber, B., Funk, I., Dörrenbächer, H. P., Pigeron-Piroth, I. & Belkacem, R. (2023). Auswirkungen der Grenzsicherungen auf die systemrelevanten Arbeitskräfte und den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt in der Großregion während der Covid19-Pandemie. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 271–290). Springer VS.
- Novotný, L. & Böhm, H. (2022). New re-bordering left them alone and neglected: Czech cross-border commuters in German-Czech borderland. *European Societies*(online first), 1–21. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2052144>
- Pudlat, A. (2011). Der lange Weg zum Schengen-Raum: Ein Prozess im Vier-Phasen-Modell. *Journal of European Integration History*, 17(2), 303–325.
- Schäfer, T. (2025). Grenzenlose Katastrophen – Herausforderungen und Chancen des Katastrophenschutzes in Grenzregionen am Beispiel der Feuerwehr im Saarland und im Département Moselle. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Arbeitsberichte der ARL: Bd. 38. Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 194–212). Selbstverlag.
- Schuman, R. (2015 [1950]). *La déclaration Schuman du 9 mai 1950: Die Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950. The Schuman Declaration*. European Commission. http://eubg.eu/upload/files/662783579_Shumann.pdf
- Siebold, A. (2013). *ZwischenGrenzen: Die Geschichte des Schengen-Raums aus deutschen, französischen und polnischen Perspektiven*. Ferdinand Schöningh.

- 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>
- Wassenberg, B. (2020). “Return of Mental Borders”: A Diary of COVID-19 Closures between Kehl, Germany, and Strasbourg, France. *Borders in Globalization Review*, 2(1), 114–120. <https://doi.org/10.18357/bigr21202019886>
- Weber, F. (2020). Grenzüberschreitende Governance in der Großregion SaarLorLux. *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*(4), 183–186. https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2020/4_2020/FWS_4_20_Weber.pdf
- Weber, F. & Dittel, J. (2023). Die Covid-19-Pandemie als Zäsur für die Großregion: Eine Einordnung aus der Perspektive der Grenzraumforschung. In D. Kazmaier & F. Weber (Hrsg.), *Jahrbuch des Frankreichzentrums: Bd. 19. Universität in der Pandemie: L'Université en temps de pandémie* (S. 207–228). transcript Verlag.
- Weber, F., Theis, R. & Terrollion, K. (Hrsg.). (2021a). *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières: COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*. Springer VS.
- Weber, F., Theis, R. & Terrollion, K. (2021b). Neue Herausforderungen, alte Grenzen? Wie die COVID-19-Pandemie das deutsch-französische Verhältnis aufwirbelt. 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. 3–18). Springer VS.
- Weber, F. & Wille, C. (2020). Grenzgeographien der COVID-19-Pandemie. In F. Weber, C. Wille, B. Caesar & J. Hollstege (Hrsg.), *Geographien der Grenzen: Räume – Ordnungen – Verflechtungen* (S. 191–223). Springer VS.
- Wille, C. (2011). *Entwicklungen und Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion SaarLorLux*. GR-Atlas – Atlas der Großregion SaarLorLux. <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/27736>
- Wille, C. (2021). The return of borders: Ein Kommentar zur Grenzraumforschung in Zeiten der Vergrenzungen. 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. 379–390). 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.
- Wille, C. & Kanesu, R. (Hrsg.). (2020). *UniGR-CBS Thematic Issue: Bd. 4. Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown*. UniGR-Center for Border Studies. https://ubt.opus.hbz-nrw.de/opus45-ubtr/frontdoor/deliver/index/docId/1428/file/UniGR-CBS_Borders+in+Perspective_thematic+issue_Vol.+4.pdf <https://doi.org/10.25353/UBTR-XXXX-B825-A20B>

Das Schengener Übereinkommen als Voraussetzung für die grenzüberschreitende Ausbildungsmobilität

Ines Funk (Universität des Saarlandes)

Zusammenfassung

Junge Menschen profitieren von der Freizügigkeit in der Europäischen Union, vielfach jedoch ohne zu wissen, welchen Beitrag das Schengener Übereinkommen zum Reisen ohne Wartezeiten an den Binnengrenzen leistet. Ohne den Wegfall der Grenzkontrollen und die damit verbundenen Erleichterungen für Grenzregionen wären Ausbildungsangebote wie die grenzüberschreitende Berufsausbildung oder das grenzüberschreitende Studium kaum möglich. Diese werden zwar nur von einer kleinen Anzahl von jungen Menschen gewählt, sind jedoch Leuchtturmprojekte der europäischen Integration im Bereich der Bildung. Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern das Schengener Übereinkommen eine Voraussetzung für grenzüberschreitende Ausbildungsangebote ist und welchen Einfluss in den vergangenen zehn Jahren temporär wiedereingeführte Grenzkontrollen auf deren Attraktivität haben. Grundlage der Untersuchung sind empirische Ergebnisse aus der sog. Großregion, die aufzeigen, wie sich Grenzsicherungen und -kontrollen während der Covid-19-Pandemie auf den Ausbildungsalltag ausgewirkt haben. Angesichts der aktuellen Grenzkontrollen an den deutschen Außengrenzen stellt sich die Frage, ob die Erfahrung wiederholter ‚Rebordering‘-Prozesse die Attraktivität grenzüberschreitender Ausbildungsangebote nachhaltig schmälert.

Schlagworte

Großregion SaarLorLux, deutsch-französische Grenzregion, grenzüberschreitende duale Berufsausbildung, grenzüberschreitende Studiengänge, Ausbildungsmobilität, Jugendmobilität, grenzüberschreitender Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Schengener Übereinkommen, Grenzsicherung/-kontrollen

1. Grenzüberschreitende Ausbildung als Errungenschaft der Europäischen Integration

Um jungen Menschen die Vorteile der Europäischen Union zu vermitteln, werden an erster Stelle meist die Möglichkeiten, ungehindert in andere Mitgliedstaaten zu reisen sowie einen Schüler:innenaustausch, ein Auslandspraktika oder -semester zu absolvieren, genannt (z. B. Europäische Kommission, 2023, S. 28–44). Voraussetzung dafür ist die in der Europäischen Union (EU) geltende Freizügigkeit in allen Lebensabschnitten. „Die Freizügigkeit – das Recht, überall in der EU zu leben, zu studieren, zu arbeiten und seinen Ruhestand zu verbringen – ist die wohl greifbarste Errungenschaft der europäischen Integration“ (Europäisches Parlament, 2024). Mit der Umsetzung des Schengener Übereinkommens 1995 entfielen die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, die oft zu Wartezeiten geführt hatten (Brodowski, 2023, S. 195). Aus Sicht der *Border Studies* kann dieser Schritt konzeptionell als ‚*Debordering*‘ bewertet werden (vgl. dazu weitergehend den Beitrag von Wille in diesem Band), für die Bewohner:innen von Grenzregionen bedeutete er eine große praktische Erleichterung bei Aktivitäten, die regelmäßig im Nachbarland praktiziert wurden. Die alltagsweltlichen Verflechtungen nahmen dadurch zu und bislang unpraktikable grenzüberschreitende Projekte erlebten einen Aufschwung. Durch den Beitritt weiterer Staaten zum Schengen-Raum profitierten immer mehr Grenzregionen von den Bestimmungen. Dass sich diese positive Entwicklung möglicherweise nicht endlos fortsetzen würde, wurde klar, als ab 2015/2016 einzelne Staaten temporäre Grenzkontrollen einführten, was der Schengener Grenzkodex in bestimmten Fällen erlaubt (vgl. dazu den Beitrag von Brodowski in diesem Band). Die während der Covid-19-Pandemie von den Schengenstaaten¹ ergriffenen länger andauernden grenzbezogenen Maßnahmen zeigten dann eindrucksvoll, wie schnell und einfach die Errungenschaften des Schengener Übereinkommens auch längerfristig außer Kraft gesetzt werden. Grenzen wurden „reaktiviert“ (Sommarribas & Nienaber 2021, S. 329), es kam zu Prozessen des ‚*Rebordering*‘. In den Grenzregionen nicht für möglich gehaltene Rückschritte bei der Alltagsmobilität waren die Folge (Brodowski, 2023, S. 191–193; Gülzau, 2023, S. 785–786; Weber & Dittel, 2023, S. 210–212; Weber & Wille, 2023, S. 369).

Im oben genannten Zitat wird die Möglichkeit, überall in der EU studieren zu können, als ein Vorteil der Freizügigkeit genannt, der von den 16-

1 Gemeint sind damit Staaten, die den Schengen-Acquis vollständig anwenden.

bis 30-Jährigen tatsächlich auch sehr geschätzt wird (European Parliament, 2025, S. 22–25). Am häufigsten wird sie genutzt, um ein durch das Erasmus-Programm gefördertes Auslandssemester oder -praktikum in einem anderen Mitgliedsland zu absolvieren. In Grenzregionen haben sich aber auch andere Formen der Ausbildungsmobilität entwickelt, die z. T. als Vorreiterprojekte für europäische Bildungsangebote verstanden werden können: integrierte, grenzüberschreitende Berufs- und Hochschulausbildungen, die auf einem regelmäßigen Wechsel zwischen den Ausbildungsorten in zwei Nachbarländern beruhen. Diese sind nur dann attraktiv, wenn das Überqueren der Staatsgrenzen im Ausbildungsalltag problemlos funktioniert – wie es das Schengener Übereinkommen und die Vision einer ‚borderless world‘ es vorsehen.

Während zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Schengener Übereinkommens zahlreiche Erkenntnisse vorliegen (z. B. auf dem Brinke, 2016; Felbermayr et al., 2016), existieren keine Untersuchungen, die sich mit dessen Bedeutung für die grenzüberschreitende Ausbildung beschäftigen, auch weil es sich dabei allgemein um ein Nischenthema handelt. Aktuelle Umfragen zur Bedeutung des Schengener Übereinkommens oder zur Bewertung von Grenzkontrollen lassen aufgrund der gewählten Herangehensweise vielfach nur sehr allgemeine Analysen zu (z. B. Europäische Union, 2024; infratest dimap, 2025).

Dieser Beitrag analysiert das Schengener Übereinkommen als Voraussetzung für die Entwicklung grenzüberschreitender Ausbildung(en) und nimmt dabei auch die Konsequenzen temporär wiedereingeführter Kontrollen an den Binnengrenzen in den Blick. Neben den dadurch geschaffenen Rahmenbedingungen werden auch die Wahrnehmungen und Einstellungen junger Menschen im Ausbildungsalter untersucht. Damit ergeben sich folgende konkrete Forschungsfragen:

- Inwiefern stellt das Schengener Übereinkommen eine Voraussetzung für integrierte grenzüberschreitenden Berufsausbildung und Studiengänge dar?
- Wie nehmen junge Menschen das Schengener Übereinkommen und die dadurch geschaffenen Möglichkeiten im Rahmen der Ausbildung wahr und wie nutzen sie diese?
- Inwiefern wirken sich die seit der Covid-19-Pandemie durchgeführten Grenzkontrollen bzw. Grenzsicherungen auf integrierte grenzüberschreitende Berufsausbildungen und Studiengänge aus und wie nehmen junge Menschen diese wahr?

Räumlich bezieht sich der Beitrag auf die sog. Großregion, die die deutschen Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz, die französischen Départements Moselle, Meurthe-et-Moselle und Meuse in der Region Grand Est sowie die Wallonie, die Fédération Wallonie-Bruxelles, Ostbelgien (Belgien) und das Großherzogtum Luxemburg umfasst. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf den deutsch-französischen Grenzräumen. In dieser Grenzregion wurden nicht nur sehr früh, sondern auch sehr vielfältige und komplexe Formen grenzüberschreitender Ausbildung etabliert, was sich u. a. durch die die starken grenzüberschreitenden Arbeitsmarktverflechtungen in der Region mit fast 275 000 Grenzpendler:innen erklären lässt (Funk & Dörrenbächer 2025; Pigeron-Piroth et al., 2023; Task Force Grenzgänger, 2012; Weber & Dörrenbächer, 2022).

Die Untersuchung stützt sich auf eigene empirische Erhebungen, die seit 2014 durchgeführt wurden. Die Etablierung der grenzüberschreitenden dualen Berufsausbildung 2014 in der Grenzregion Saarland-Lothringen und ihre Entwicklung wurde im Rahmen mehrerer Forschungsprojekte begleitet (z. B. Funk et al., 2021; Funk et al., 2020; Funk & Weber, 2024; Nienaber et al., 2021). Im Rahmen dieser Projekte wurden zahlreiche Interviews mit allen beteiligten Akteursgruppen geführt. Ein Lehrforschungsprojekt im Wintersemester 2021/2022 beschäftigte sich mit den Auswirkungen der Pandemie, insbesondere den Grenzkontrollen bzw. -schließungen auf das grenzüberschreitende Studieren. Es umfasste eine Onlinebefragung und Interviews mit Studierenden in grenzüberschreitenden Studiengängen der Deutsch-Französischen Hochschule (Funk, 2023; Funk & Wille, 2022).

Der Aufbau des vorliegenden Beitrages ergibt sich aus den drei Teilfragestellungen. In Kapitel 2 wird zunächst erläutert, welche Ausbildungsformen in diesem Beitrag als grenzüberschreitende Ausbildung verstanden werden und inwiefern das Schengener Übereinkommen eine Voraussetzung für diese ist. Am Beispiel der Großregion wird dargestellt, welche grenzüberschreitenden Ausbildungsformen dadurch ermöglicht werden. Kapitel 3 widmet sich der Frage, wie junge Menschen in der EU, die im Ausbildungsalter sind, das Schengener Übereinkommen und seine Errungenschaften wahrnehmen. In Kapitel 4 wird am Beispiel der Großregion analysiert, welche Auswirkungen Grenzsicherungen und -kontrollen auf die grenzüberschreitende Ausbildungsmobilität haben. Abschließend wird in Kapitel 5 die Bedeutung des Schengener Übereinkommens und seiner teilweisen Aussetzung für die grenzüberschreitende duale Berufsausbildung und grenzüberschreitende Studiengänge diskutiert.

2. Offene Grenzen als Voraussetzung für grenzüberschreitende Ausbildung

Es gibt eine Vielzahl von Optionen, einen Teil einer Ausbildung im Nachbarland zu absolvieren, z. B. Praktika im Rahmen eines Studiums oder der Austausch zwischen Berufsschulklassen im Rahmen einer dualen Berufsausbildung. Sie beruhen auf Freiwilligkeit und machen meist nur einen kleinen Anteil der Ausbildungsdauer aus (Dörrenbacher, 2020, S.133–137; Task Force Grenzgänger, 2012). Sie können als grenzüberschreitende Ausbildungen im weiteren Sinn zusammengefasst werden.

2.1. Grenzüberschreitende Ausbildung als Leuchtturm der europäischen Integration

Dieser Beitrag nimmt grenzüberschreitende Ausbildung im engeren Sinne, d. h. formal integrierte Berufsausbildungen und Studiengänge an Hochschulen, die zu einem Berufsabschluss bzw. Hochschulabschluss führen, in den Fokus. Unter einer grenzüberschreitenden Ausbildung wird dabei eine Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium verstanden, in das mindestens zwei Bildungsakteure involviert sind, die ihren Sitz in benachbarten Ländern haben. Die räumliche Distanz zwischen ihnen ist so gering, dass ein regelmäßiges Pendeln – z. B. mehrfach pro Woche oder Monat – über die EU-Binnengrenze möglich ist. Die regelmäßige physische Mobilität zwischen den Standorten ist ihr Alleinstellungsmerkmal und unterscheidet sich von internationalen Angeboten, die einen einmaligen Auslandsaufenthalt beinhalten, wie z. B. ein Auslandspraktikum oder -semester. Der Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen durch das Schengener Übereinkommen war deshalb ein wichtiger Meilenstein für die Entwicklung grenzüberschreitender Ausbildungsangebote, auch wenn es bereits zuvor möglich war, sich zu Ausbildungszwecken in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten. Diese Ausbildungsangebote funktionieren in der Praxis jedoch nur, wenn das alltägliche Überqueren der Grenzen keinen zusätzlichen Aufwand verursacht und damit zur Normalität wird.

Der zweite wesentliche Aspekt ist, dass die Ausbildungsangebote formal integriert sind und die Mobilität nicht auf einer individuellen Mobilitätsentscheidung innerhalb einer Ausbildung basiert. Grundlage dafür kann ein grenzüberschreitendes Kooperationsabkommen, ein grenzüberschreitender Ausbildungsvertrag oder eine gemeinsame Studienordnung mit gemeinsamem Studienplan sein. Grenzüberschreitende Studiengänge führen

meist zu einem Double-Degree oder Joint-Degree, bei grenzüberschreitenden Berufsausbildungen wird in der Regel nicht automatisch ein Doppelabschluss erworben (Baumgartner & Ross, 2022, S. 18).

Um eine solche formale Grundlage zu schaffen, sind zahlreiche rechtliche, administrative und kulturelle Hürden zu überwinden. Der dabei entstehende Aufwand wird aus unterschiedlichen Motiven in Kauf genommen. Zum einen spielen erwartete Synergieeffekte und die Vermeidung von Doppelstrukturen eine Rolle, wenn ähnliche oder sich ergänzende Angebote und Strukturen in einer Grenzregion vorhanden sind. Aber auch fehlende Ausbildungsmöglichkeiten in einem Land können ein Anreiz sein. Zum anderen spielt der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt eine Rolle. Eine erhöhte Jugendarbeitslosigkeit auf einer Seite der Grenze und ein Auszubildendenmangel auf der anderen Seite kann ein Anlass sein. Meist steht jedoch die sprachliche, interkulturelle und fachliche Qualifikation für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt im Fokus, um Jugendlichen vielfältige Jobmöglichkeiten zu eröffnen (Dörrenbächer, 2020; Nienaber et al., 2021). Ein dritter Grund ist eher ideeller Natur und bezieht sich auf die Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der europäischen Idee durch solche Leuchtturmprojekte. Gleichzeitig können mit der Entwicklung und Einführung grenzüberschreitender Ausbildungen die Möglichkeiten des europäischen Bildungsraums ausgetestet werden. Sie haben damit die Funktion europäischer Laboratorien der Bildungsintegration (Funk 2025).

Als Voraussetzung für das Gelingen braucht es damit engagierte Akteur:innen, die den Mehrwert grenzüberschreitender Ausbildung sehen und deren Entwicklung vorantreiben. Eine grundsätzliche Voraussetzung ist, dass das alltägliche Überqueren der Grenze möglichst wenig Aufwand verursacht. Neben dem Vorhandensein eines funktionierenden ÖPNV-Angebots rückt damit der konkrete Grenzübertritt in den Fokus. Grenzkontrollen, die z. B. das Vorzeigen von Ausweisdokumenten oder Erklärungen zum Grund des Grenzübertrittes umfassen, sowie die Schließung von Grenzübergängen verursachen einen Zeitaufwand, der sich beim regelmäßigen Überqueren der Grenze aufaddiert. Durch das Schengener Übereinkommen sollen die „innereuropäische[n] Binnengrenzen genauso ‚leicht‘ oder ‚schwer‘ zu übertreten sein [...] wie Landkreis- oder Gemeindegrenzen“ (Brodowski, 2023, S. 194), d. h. für das Erreichen eines Ausbildungsortes sollte es keinen Unterschied machen, ob dieser im Heimat- oder Nachbarland liegt.

2.2. Grenzüberschreitende Ausbildung in der Großregion SaarLorLux

Grenzüberschreitende Studiengänge gibt es in vielen Mitgliedstaaten der EU und inzwischen an allen Außengrenzen Deutschlands, an der Ostgrenze z. B. an der Europa-Universität Viadrina oder in der Euroregion Neißة. Die Europa-Universität Flensburg bietet gemeinsam mit der Syddansk-Universität in Dänemark Studiengänge an. Besonders viele Angebote und Universitätsnetzwerke, die solche Studiengänge anbieten bzw. fördern, gibt es an der deutsch-französischen Grenze unter Einbeziehung Luxemburgs und der Schweiz.

In der Großregion entwickelte das Deutsch-Französische Hochschulinstitut für Technik und Wirtschaft (DFHI), getragen von der Université de Lorraine und der Hochschule für Technik und Wirtschaft Saar seit 1978 grenzüberschreitende Studiengänge. Inzwischen stehen 12 Studiengänge in den Bereichen Management, Ingenieurwissenschaft und Informatik zur Auswahl. Seit 2008 gibt es die Universität der Großregion (UniGR), ein grenzüberschreitender Hochschulverbund mit sieben Partnerhochschulen, die insgesamt 30 grenzüberschreitende Studiengänge in sehr unterschiedlichen Disziplinen anbieten (Gipfelsekretariat der Großregion, 2021a, S. 30). Seit 2022 bietet die UniGR außerdem das „EurIdentity Certificate“, ein gemeinsames Zusatzzertifikat zur Europa-Kompetenz für alle an den Partnerhochschulen eingeschriebenen Studierenden, an. 2024 wurde zudem zum ersten Mal ein neu eingeführter „Europäischer Dokortitel der Universität der Großregion“ verliehen (Universität der Großregion, 2024, S. 6, 11).

Diese Studienangebote sind möglich, weil durch den Wegfall der Grenzkontrollen das alltägliche Überqueren der Grenzen in der Großregion in vielen Lebensbereichen zur Normalität wurde. In den Studiengängen sind jeweils umfangreiche bzw. mehrere Aufenthalte im Nachbarland vorgesehen, die auf einem zwischen den beteiligten Hochschulen abgestimmten Studienverlauf beruhen. Diese können abwechselnd semester- oder jahresweise stattfinden. In besonders stark integrierten Studiengängen belegen die Studierenden während eines Semesters Lehrveranstaltungen an mehreren Hochschulen, sodass sie mehrfach wöchentlich pendeln. Allerdings bleibt das grenzüberschreitende Studieren auch in dieser Grenzregion quantitativ betrachtet eine Ausnahme. Insgesamt waren 2023/2024 bei der UniGR 836 junge Menschen eingeschrieben, davon entfielen 405 Studierende auf Studiengänge des DFHI (Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2024, S. 68).

Ähnlich ist die Situation bezüglich der grenzüberschreitenden Berufsausbildung: Auch diese Möglichkeit besteht in allen deutschen Grenzregionen und in vielen anderen Grenzräumen der EU. In der Großregion wurde 2015 eine sehr allgemeine „Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsbildung“ abgeschlossen, die neben vielen Optionen wie z. B. Praktika in den Nachbarregionen oder grenzüberschreitende Weiterbildungen auch integrierte grenzüberschreitende duale Berufsausbildungen thematisiert (Dörrenbächer, 2020, S. 132–133). Letztere wird durch bilaterale Abkommen verbindlich geregelt, wie z. B. das Abkommen für die Region Saarland-Lothringen. Ein ähnliches Abkommen bestand für die Oberrheinregion. Sie sehen vor, dass junge Menschen eine duale Berufsausbildung grenzüberschreitend absolvieren können, indem sie den theoretischen, schulischen Teil – der sprachlich anspruchsvoller ist – im Heimatland und den praktischen, betrieblichen Teil im Nachbarland absolvieren können. Abgeschlossen wird die Ausbildung mit dem Berufsabschluss im Heimatland, der Abschluss im Nachbarland kann zusätzlich erworben werden (Dörrenbächer, 2020, S. 130–132; Funk et al., 2021; Nienaber et al., 2021). 2023 wurde ein deutsch-französisches Abkommen für den gesamten deutsch-französischen Grenzraum unterzeichnet, nachdem veränderte finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen in Frankreich eine Neuregelung der grenzüberschreitenden Berufsausbildung erforderlich gemacht hatten. Es trat am 1. März 2025 in Kraft. Nachdem 2019 die Maximalzahl von 23 neuen grenzüberschreitenden Ausbildungsverträgen zwischen dem Saarland und Lothringen abgeschlossen werden konnten, wurden seit 2020 aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nur in Einzelfällen neue grenzüberschreitende Ausbildungsverhältnisse vereinbart (Baumgartner & Ross, 2022, S. 18–19; Funk & Weber, 2024, Funk & Wille, 2022, S. 7; Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, 2025).

Resümierend stehen in der Großregion sowohl für den Weg einer dualen Berufsausbildung als auch für ein Hochschulstudium voll-integrierte grenzüberschreitende Optionen zur Auswahl, die auf dem regelmäßigen Überqueren von inneuropäischen Staatsgrenzen basieren. Sie stellen rechtlich und organisatorisch hochkomplexe Beispiele der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar, die sich (noch) an eine sehr kleine Zielgruppe richten bzw. nur von einer sehr speziellen Bevölkerungsgruppe in Anspruch genommen werden. Es handelt sich damit gleichzeitig um Leuchtturmprojekte wie um ‚Randerscheinungen‘.

3. Die Bedeutung des Schengener Übereinkommens für junge Menschen

Junge Menschen, die sich aktuell für eine Berufsausbildung oder ein Studium entscheiden, sind nach der Unterzeichnung und dem In-Kraft-Treten des Schengener Übereinkommens geboren. Dies ist bei der Einordnung der Ergebnisse des Special Eurobarometers ‚Citizens’ attitudes towards the Schengen Area‘ (European Union, 2024) zu beachten. Das Eurobarometer lässt dabei zum ersten Mal sowohl eine Differenzierung der Ergebnisse nach Altersgruppen als auch für die sozio-professionelle Kategorie ‚Students’ zu, die in der letzten Umfrage zum Schengener Übereinkommen von 2018 (Europäische Union, 2018) noch nicht möglich war. Gleichzeitig liegen nur recht allgemeine Erkenntnisse zum Thema Ausbildung vor.

Zunächst ist festzustellen, dass im Jahr 2024 von den 15–24-Jährigen ein geringerer Anteil (41 %, n = 26.346) das Schengener Übereinkommen und seine Inhalte kennt als in der Gesamtbevölkerung (55 %). In der Kategorie „Students“ sind es 47 % (Europäische Union, 2024, S. 14). Möglichweise ist dies darauf zurückzuführen, dass die jüngeren Menschen die Einführung des Übereinkommens nicht selbst erlebt haben und seine Errungenschaften als gegeben hinnehmen. Sie stehen dem Übereinkommen jedoch allgemein positiver gegenüber als andere Bevölkerungsgruppen. 80 % der Studierenden sehen mehr persönliche Vorteile als Nachteile, in der Gesamtbevölkerung sind es 69 % (Europäische Union, 2024, S. 67). Diese Einschätzung bezieht sich jedoch weniger auf Vorteile für sie als Auszubildende oder Studierende, sondern vielmehr auf andere Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Als wichtigsten Vorteil nennen sie wie der Rest der Bevölkerung Erleichterungen für den Handel. Es folgen mit geringem Abstand Reiseerleichterungen durch den Wegfall von Kontrollen beim Grenzübertritt und damit verbundene Erleichterungen beim alltäglichen Überqueren der Grenze sowie geringere Wartezeiten an den Grenzen (Europäische Union, 2024, S. 68–73).

Mit Blick auf das Thema Ausbildung lässt sich feststellen, dass diese bei den Gründen für Reisen in andere Schengenstaaten eine geringe Rolle spielt: nur 9 % der Bevölkerung haben Erfahrung damit (vgl. Abbildung 1). Dies hat sich seit der Vorgängerbefragung im Jahr 2018 kaum verändert (Europäische Union, 2018, S. 35).

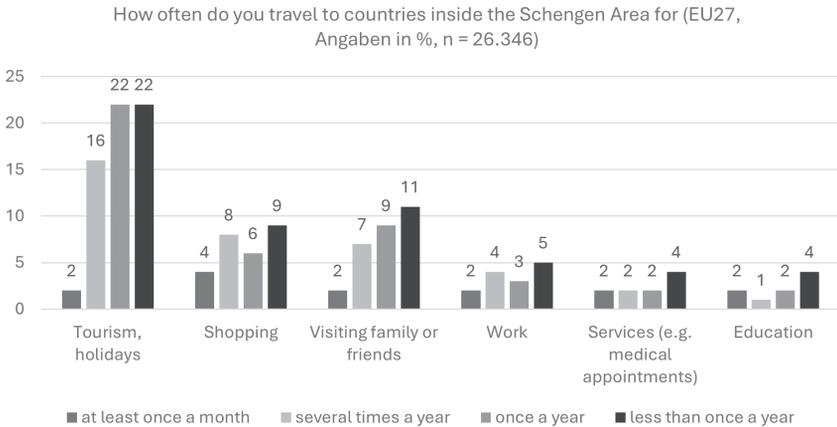


Abbildung 1: Ausbildung und weitere Gründe für Reisen in andere Schengenstaaten 2024. Quelle: Eigene Abbildung, Daten: Europäische Union, 2024, S. 36.

Weiterhin findet Ausbildungsmobilität nur sehr sporadisch statt. Nur 5 % reisen zu diesem Zweck mindestens einmal jährlich in ein anderes Land im Schengen-Raum. In diese Kategorie fallen z. B. Personen, die einen Schüler:innenaustausch, ein Auslandsemester oder ein Auslandspraktikum absolvieren. Lediglich 2 % tun dies mindestens einmal monatlich und damit sehr regelmäßig, wie es bei grenzüberschreitenden integrierten Ausbildungen der Fall ist. Bei jungen Menschen im Ausbildungsalter ist der Anteil etwas höher (Europäische Union, 2024, S. 36, 43). Auch wenn damit von einer leicht positiven Entwicklung ausgegangen werden kann, zeigen die Daten, dass die Vorteile des Schengener Übereinkommens für den Bereich Ausbildung von der Bevölkerung kaum wahrgenommen werden. Dabei schwanken die Anteile zwischen den einzelnen Ländern jedoch beträchtlich. In den Ländern mit den höchsten Werten – Luxemburg, Belgien, Slowenien, Ungarn und Italien – nutzen immerhin 9–14 % der Gesamtbevölkerung diese Option regelmäßig, in den Ländern mit den geringsten Quoten sind es nur 1–2 % (Europäische Union, 2024, S. 42).

Auch wenn junge Menschen zu den mobilsten EU-Bürger:innen zählen – und trotz der Vielfalt der Angebote –, bleibt die internationale Mobilität während der Ausbildung die Ausnahme. Seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts ist zwar eine Zunahme zu beobachten, soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, aber z. B. auch fehlende Sprachkenntnisse führen aber weiterhin dazu, dass nur eine kleine, hochmobile Minderheit die

vorhandenen Möglichkeiten nutzt. In bestimmten Gruppen ist die inner-europäische Mobilität während der Ausbildung inzwischen allerdings gewissermaßen selbstverständlich und Voraussetzung für eine erfolgreiche Karriere (Cairns, 2021, S. 1–4; Samuk et al., 2019, S. 3–4). Die am häufigsten genutzte Option ist dabei das durch das Programm Erasmus geförderte Auslandssemester. Eine grenzüberschreitende Ausbildung ist immer noch ‚exotisch‘, nur eine geringe Zahl von Personen nimmt diese Möglichkeit der Ausbildung wahr. Dies führt dazu, dass oft vergessen wird, wie sehr diese jungen Menschen auf offene Binnengrenzen ohne Kontrollen angewiesen sind, um ihre Ausbildung zu absolvieren. Am Beispiel von Krisen, während denen dies nicht mehr gegeben war, wird dies offensichtlich.

4. Die Auswirkungen von Grenzschließungen und -kontrollen auf grenzüberschreitende Ausbildungsangebote

4.1. Einführende Bemerkungen

Der Schengener Grenzkodex sieht vor, dass in bestimmten Situationen temporäre Grenzkontrollen durchgeführt werden können. Voraussetzung ist, dass eine ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit besteht und keine anderen Maßnahmen ergriffen werden können (Art. 25–26 VO (EU) 2016/399; Brodowski, 2023, S.195 – 196; dazu u. a. auch der Einleitungsbeitrag sowie die Artikel von Brodowski und Wille in diesem Band). Die zulässigen Begründungen wurden immer wieder angepasst, zuletzt 2024 aufgrund der Erfahrungen der Pandemie und veränderten Migrationsbewegungen (Gülzau, 2023; VO (EU) 2024/1717).

Auf aufgrund von politischen oder sportlichen Großereignissen oder nach terroristischen Attacken durchgeführte Grenzkontrollen wurde meist mit Verständnis reagiert bzw. wurden diese kaum wahrgenommen. Dies änderte sich jedoch, als ab 2015/2016 mehrere Staaten im Zuge der gestiegenen Migrationsbewegungen Grenzkontrollen einführten und Bedenken zunahmen, dass diese beibehalten und ausgeweitet werden könnten (Evrard et al., 2020, S. 369–370; European Commission, 2025; Gülzau, 2023, S. 768; Wassenberg, 2020). In der Folge erschienen zahlreiche Studien zu den Auswirkungen der Wiedereinführung von Grenzkontrollen (z. B. auf dem Brinke, 2016; Brodowski et al., 2023; Felbermayr et al., 2016; Weber et al., 2021; Wille & Kanesu, 2020). Die Gewissheit, dass die Binnengrenzen

im Schengenraum ohne Erschwernisse überquert werden können, z. B. von Grenzgänger:innen und Studierenden, wurde erschüttert:

“The unpredictable character of the reintroduction of border controls contradicts the certainty of the border interface. Suddenly, border crossing is made less easy. Users (e.g. commuters, companies, students) are not able to define a pattern for how systematically and extensively the border controls will be implemented. The process of cross-border integration is de facto temporarily disrupted” (Evrard et al., 2020, S. 370).

Auch die Großregion war davon betroffen, die Aufmerksamkeit stieg, es wurde auf die Folgen für den Alltag in Grenzregionen aufmerksam gemacht (Dylla, 2021; Evrard et al., 2020, S. 375–380; Freitag-Carteron 2021). Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR) erwähnte hierbei auch explizit Auszubildende und Studierende:

„Die Schließung der Grenzen wäre ein erheblicher Rückschritt im europäischen Aufbauprozess und widerspräche den Werten des Friedens, der Verständigung und der zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die seit Jahrzehnten die Grundlage für die Entwicklung unserer Gesellschaft bilden, und die ein Vorbild bleibt, um das wir weltweit beneidet werden.[sic!] Täglich pendeln Hunderttausende über eine der Grenzen, um zu ihrem Arbeitsplatz oder ihrem eigenen Unternehmen, ihrem Ausbildungsbetrieb oder an die Universität zu fahren, oder einfach, um einzukaufen. Die Schließung der Grenzen oder die Wiedereinführung von Zollkontrollen würden die Entwicklung dieser Region erheblich bremsen. Die gesamte Bevölkerung würde dies rasch zu spüren bekommen“ (WSAGR, 2016, S. 76–77).

Der WSAGR thematisiert damit zum einen die alltäglichen Auswirkungen von Grenzkontrollen, zum anderen aber auch die symbolische Bedeutung und Konsequenzen für die Entwicklung der Grenzregion. Tatsächlich spürbar wurden diese, als es während der Covid19-Pandemie zur einseitigen Einführung von Grenzkontrollen und der zeitweisen Schließung einzelner Grenzübergänge kam.

4.2. Grenzkontrollen während der Covid19-Pandemie als Krise der grenzüberschreitenden Ausbildung?

Junge Menschen, die heute eine Berufsausbildung oder ein Studium absolvieren, kannten bis zur Covid-19-Pandemie Grenzkontrollen in der

Europäischen Union nur aus den Erzählungen ihrer Eltern und Großeltern. Die durch die Umsetzung des Schengener Übereinkommens und die Einführung des Euros geschaffenen Freiheiten waren für sie eine Selbstverständlichkeit (Junge Europäische Föderalisten, 2024). Die Binnengrenzen der Europäischen Union waren aus ihrer Sicht offen und es gab keine Anhaltspunkte, dass sich dies in der Zukunft grundlegend ändern könnte.

„Also ich muss sagen, wir waren alle überrascht. Keiner hat gedacht, dass wir so empfindlich sind und Corona hat wirklich das Leben von allen geändert. [...] Ich habe mehr als sonst gesehen, dass die Mobilität sogar in Europa nicht so stabil ist. Also ich habe gedacht, als Corona angefangen hat, war ich schon drei Jahre in einem grenzüberschreitenden Studiengang und ich dachte: Okay, Europa ist super offen! Und nach drei Wochen Corona wurden alle Grenzen geschlossen“ (Interview mit einer französischen Masterstudentin).

Die interviewte Studentin bezieht sich dabei auf die Situation in der Großregion, wo Deutschland Mitte März 2020 Grenzkontrollen bei der Einreise aus Frankreich und Luxemburg einführte und zweitweise auch einzelne Grenzübergänge schloss (Dittel & Weber 2025; Weber & Dittel 2025). Personen aus Grand Est und Luxemburg durften zu diesem Zeitpunkt auch die Universität des Saarlandes nicht betreten. Dieses Vorgehen war nicht angekündigt bzw. mit den Nachbarländern abgestimmt, was in der Grenzregion durchaus zu Verstimmungen führte. Frankreich verlängerte die bereits wegen terroristischer Anschläge bestehenden Kontrollen und begründete dies auch mit der Pandemie. Luxemburg verzichtete seinerseits auf Schließungen, weil die Abhängigkeit von Arbeitskräften aus den Nachbarregionen zu groß war (European Commission, 2025; Sommarribas & Nienaber, 2021, S. 332–335; Weber & Dittel, 2023, S. 208). Dies war jedoch eine Ausnahme. Fast in allen EU-Mitgliedsstaaten kam es zu Grenzkontrollen. „The reality is that the Schengen agreement [was] suspended“ (Sommarribas & Nienaber, 2021, S. 333). Die Verwunderung darüber, die in dem oben genannten Zitat zum Ausdruck kommt, wurde von vielen weiteren Studierenden geteilt, aber auch Lehrende in den grenzüberschreitenden Studiengängen hatten Grenzsicherungen und -kontrollen in diesem Umfang nicht für möglich gehalten.

Die Schließung von Grenzübergängen und Grenzkontrollen wurden mit dem Rückgang der Infektionszahlen im Frühsommer 2020 aufgehoben bzw. gelockert. Als die Infektionszahlen im Frühjahr 2021 wieder stark anstiegen, wurde auch wegen der negativen Auswirkungen der 2020 ge-

troffenen Maßnahmen auf die deutsch-französischen Grenzregionen von Grenzschießungen abgesehen. Stattdessen musste bei der Einreise nach Deutschland aus französischen Virusvariantengebieten ein aktueller, negativer Coronatest vorliegen, was für Grenzpendler:innen erneut zu einem erhöhten Aufwand führte (Baumgartner & Ross, 2022, S. 19–20; Weber & Dittel, 2023, S. 213–215).

Da grenzüberschreitende Auszubildende durch das Auszubildendenverhältnis zu einem Betrieb im Nachbarland den Status von Grenzpendler:innen haben, galten diese Regelungen auch für sie (Task Force Grenzgänger, 2012, S. 11). Unter Berücksichtigung der aktuell gültigen Regelungen durften sie während der Pandemie die Grenzen in der Großregion überqueren, allerdings mussten sie dabei zeitweise Umwege und Wartezeiten aufgrund der deutschen Grenzschießungen und Kontrollen in Kauf nehmen. Die Jüngeren unter ihnen waren damit konfrontiert, dass der grenzüberschreitende ÖPNV stark eingeschränkt war (Funk & Wille, 2022, S. 7–8). Auch wenn es dadurch nicht zum Abbruch bestehender grenzüberschreitender Auszubildendenverträge kam, ist nicht auszuschließen, dass es dennoch längerfristige Folgen gibt. Der WSAGR befürchtet, dass aufgrund der Herausforderungen und der Berichterstattung darüber sowohl bei potenziellen Auszubildenden als auch bei interessierten Unternehmen eine allgemeine und länger anhaltende Unsicherheit bezüglich dieser Form der Ausbildung entstehen könnte (Gipfelsekretariat der Großregion, 2021b, S. 2).

Eingeschriebene Studierende in grenzüberschreitenden Studiengängen galten zunächst nicht als Grenzpendler:innen, die von den Ausnahmen profitierten und hatten deshalb z. T. Probleme beim Überqueren der Grenze, wie die 2021/2022 durchgeführte Erhebung zeigt.

„Zu Beginn des Jahres [...], als es diese Kontrollen gab an den Grenzen, da bin ich jeden Tag 45 Minuten Umweg gefahren, um irgendwie nach Deutschland zu kommen. Es war auch irgendwie immer so ein so ein Akt, überhaupt an die Uni zu kommen, weil die Grenzpolizisten, die Deutschen, wollten einen oft nicht rüber lassen oder haben dann einen blöden Kommentar gelassen. Also manchmal, nicht immer natürlich. Aber das war schon schwierig, denn die Grenze, ich habe damals 200 Meter von der Grenze entfernt, von der deutschen Grenze entfernt [gewohnt], und da musste ich wie gesagt, 45 Minuten Umweg fahren über die Goldene Bremm immer. Und das war ganz schrecklich. Also da habe ich echt alles gehasst“ (Interview mit einer französischen Masterstudentin).

Dies betraf nicht nur den Besuch von Lehrveranstaltungen, sondern auch grenzüberschreitende Kontakte im Freundes- und Familienkreis. Es bestand eine große Unsicherheit über die aktuell für Studierende geltenden Regelungen, die sich zudem oft kurzfristig änderten:

„Ich habe die Situation absolut unterschätzt zu diesem Zeitpunkt und ich bin dankbar, dass ich halt dann diesen Samstag gefahren bin, weil Montag früh war die Grenze zu [...] Ich habe kein Auto. Flixbusse, Fernbusse sind halt dann auch ausgefallen, dann wäre ich in Metz hängen geblieben. [...] Meine Sachen konnte ich in Metz abholen, mit vier verschiedenen Zertifikaten: meine Einschreibung an der Uni, meine Einschreibung in Frankreich, an der Deutsch-Französischen Hochschule gab es irgendwie eine Bescheinigung, dass man Mobilität machen muss, konnte, durfte. Das war aber dann auch erst so in den letzten Tagen vorher. Es gab unglaublich viele Ungewissheiten“ (Interview mit einem deutschen Masterstudenten).

Erst nach einer Initiative verschiedener Bildungseinrichtungen erweiterte die deutsche Bundesregierung im Mai 2020 die Regelungen für Grenzgänger:innen auf die Gruppe der grenzüberschreitenden Studierenden (UniGR, 2020a; 2020b). Dennoch bestanden weiterhin Probleme, z. B. durch die Einstufung von Nachbarregionen als Risikogebiet. Dadurch mussten tagesaktuelle Coronatests vor früh angesetzten Prüfungen oder Lehrveranstaltungen durchgeführt werden oder Studierende aus den Nachbarregionen durften Hochschulgebäude zeitweise nicht mehr betreten.

Die Zahl der notwendigen Grenzüberquerungen reduzierte sich durch die eingeführte Online-Lehre allerdings sehr stark. Die dadurch entstandene Zeitersparnis wurde von vielen Studierenden geschätzt. Allerdings sahen sie darin keinen dauerhaften Ansatz für grenzüberschreitende Studiengänge, deren Alleinstellungsmerkmal die physische Mobilität und das Eintauchen in den Studien- und Lebensalltag im Nachbarland ist. „Wenn ich wüsste, [es] ist alles digital, würde ich es nicht machen. Dann würde ich einfach einen normalen Master machen, weil dann ist der Unterschied auch nicht mehr so groß“ (Interview mit einer deutschen Masterstudentin). Für mehr als ein Drittel der befragten Studierenden ging durch die Online-Lehre und das fehlende grenzüberschreitende Sozialleben der Sinn eines grenzüberschreitenden Studiengangs verloren (Funk & Wille, 2022, S. 10–11). Ergebnisse aus anderen Grenzregionen bestätigen diese Ergebnisse (Stoklösa & Wassenberg, 2021). Dennoch würde sich eine deutliche Mehr-

heit auf jeden Fall wieder für ein grenzüberschreitendes Studienangebot entscheiden (vgl. Abbildung 2).

Würden Sie sich nach den Erfahrungen der COVID-19-Pandemie erneut für einen grenzüberschreitenden Studiengang entscheiden? (Angaben in %, n = 54)

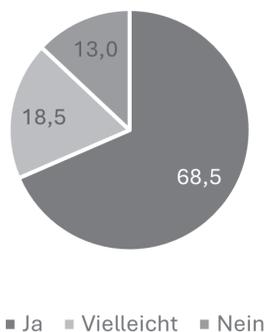


Abbildung 2: Auswirkung der Grenzschließungen und -kontrollen auf die Attraktivität grenzüberschreitender Studiengänge. Quelle: Eigene Abbildung, Daten: eigene Erhebung.

Aufgrund der Besonderheiten grenzüberschreitender Studiengänge waren die Studierenden stärker als andere Studierende von den Auswirkungen der Pandemie betroffen. Ein Fünftel aller für das Eurobarometer befragten Studierende gab an, dass sich ihre Wahrnehmung des Schengener Übereinkommens durch die Pandemie und die ergriffenen Maßnahmen verändert habe. Der wichtigste Grund dafür ist, dass sie erkannten, welche Vorteile die Freizügigkeit ohne Grenzkontrollen beim Reisen bietet und wie stark sie den eigenen Alltag beeinflussen (Europäische Union, 2024, S. 75–78). Studierende in grenzüberschreitenden Studiengängen erlebten die durch die Pandemie ausgelösten Prozesse des ‚Rebordering‘ aus eigener Erfahrung und in besonderem Ausmaß. Sie waren besonders betroffen, weil sie es gewohnt sind, ein grenzüberschreitendes Leben zu führen, das durch den Wegfall von Grenzkontrollen ermöglicht wird. Gleichzeitig zeigte sich, dass die Bedürfnisse grenzüberschreitender Studierender und ihre Vulnerabilität aufgrund ihrer geringen Zahl während der Pandemie vernachlässigt wurden.

4.3. Aktuelle Grenzkontrollen: Lehren aus der Krise?

Seit September 2024 kommt es bei der Einreise aus Frankreich und Luxemburg nach Deutschland wieder zu Kontrollen, um die irreguläre Einreise zu erschweren (European Commission, 2025; dazu auch das Grußwort von Gloden, ebenso der Beitrag von Wille in diesem Band). Es steht aktuell in der Großregion außer Frage, dass Grenzpendler:innen und auch Studierende die Grenze überqueren dürfen. Die entstehenden Staus erhöhen jedoch den Aufwand dafür, was zu Protesten insbesondere auch junger Menschen führt.

„Die Auswirkungen treffen jede:n Einzelne:n von uns: Menschen, die nahe der Grenze wohnen, Reisende, Pendler:innen, internationale Studierende wie Auszubildende werden in ihrem Alltag und in ihrer Freiheit spürbar eingeschränkt. [...]. Die Bundesregierung stellt sie damit vor enorme organisatorische Herausforderungen und sabotiert das interkulturelle Miteinander, Bildungserfahrungen und Freundschaften“ (Junge Europäische Föderalisten, 2024, o. S.).

Nationale Interessen werden über die Bedürfnisse von Grenzregionen und deren Bewohner:innen gestellt, wobei die Wirksamkeit der Maßnahmen – wie während der Pandemie – umstritten ist.

5. Fazit und Ausblick

Junge Menschen, die sich für eine integrierte grenzüberschreitende Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium entscheiden, profitieren in besonderem Maße von den Errungenschaften des Schengener Übereinkommens. Gleichzeitig sind sie damit besonders betroffen, wenn diese nicht mehr gelten. Dies zeigt die Erfahrung mit der zeitweisen Schließung von Grenzübergängen und wiederholt durchgeführten Grenzkontrollen in der Großregion. Auszubildende sind dabei durch ihren Status als Grenzgänger:innen in einem gewissen Maße geschützt. Für Studierende ist es bislang nicht gelungen, eine entsprechende Regelung zu finden. Eine dauerhafte Lösung oder ein eigener Status als grenzüberschreitende Auszubildende ist derzeit nicht in Sicht, sie bleiben damit vulnerabel (Theis, 2021, S. 441).

Neben den praktischen Problemen im Ausbildungsalltag hat sich bei beiden Gruppen die Wahrnehmung der offenen Binnengrenzen im Schengen-Raum durch die eigene Erfahrung des ‚Rebordering‘ verändert. Die

Erkenntnis, dass diese nicht gegeben, sondern das Ergebnis langwieriger Verhandlungen – und damit auch wieder reversibel – sind, hat bei vielen der Befragten zu großer Unsicherheit geführt. Die Pläne für ihre Ausbildung und oftmals auch ihren weiteren Lebensweg beruhen darauf, dass ein Leben in allen Schengenstaaten und die problemlose Mobilität zwischen diesen verlässlich möglich ist. Nun wurde ihnen bewusst, dass weiterhin Anstrengungen zur Sicherung der Rahmenbedingungen notwendig sind, auch um Rückschritte zu verhindern. „Europa ist nicht, was ich gedacht habe. Wir haben noch viel Arbeit im Hinblick auf ein freies Europa, also das Ziel, dass es keine Probleme mehr gibt, damit haben wir noch viel Arbeit“ (Interview mit einem französischen Masterstudenten).

In der empirischen Untersuchung gab es keine Belege dafür, dass die Erfahrungen der Grenzsicherungen und -kontrollen während der Pandemie zu Ausbildungsabbrüchen geführt haben. Viele der Studierenden würden trotzdem wieder ein grenzüberschreitendes Studienangebot wählen. Angesichts der erneuten Grenzkontrollen an den deutschen Grenzen stellt sich jedoch die Frage, ob sich die wiederholten und immer länger andauernden Aussetzungen des Schengener Übereinkommens nicht dauerhaft negativ auf die Attraktivität grenzüberschreitender Ausbildungsangebote auswirken wird. Um solche Entwicklungen zu verhindern und die Interessen der Grenzregionen und ihrer Bewohner:innen zu vertreten, sind exakt solche Expert:innen, wie sie durch grenzüberschreitende Ausbildung hervorgebracht werden, notwendig. Sie können an den relevanten Stellen auf die Relevanz des Schengener Übereinkommens für Grenzregionen allgemein und die grenzüberschreitende Ausbildung im Speziellen hinweisen.

Literaturverzeichnis

- auf dem Brinke, A. (2016). *Jacques Delors Institut Policy Paper: 162. Warum die Rettung von Schengen wirtschaftlich sinnvoll ist. Was die Zahlen sagen*. Jacques Delors Institut.
- Baumgartner, A. & Ross, J. (2022). *DGAP Analyse: 4. Grenzenlos Arbeiten: der deutsch-französische grenzüberschreitende Arbeitsmarkt*. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.
- Brodowski, D. (2023). Grenzsicherungen und Grenzkontrollen als Achillesferse der Großregion. In D. Kazmaier & F. Weber (Hrsg.), *Universität in der Pandemie / L'Université en temps de pandémie* (S. 191–206). Jahrbuch des Frankreichszentrums 19. transcript Verlag.
- Brodowski, D., Nesselhauf, J. & Weber, F. (Hrsg.). (2023). *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee*. Springer VS.
- Cairns, D. (2021). Introduction: The intermittency of Youth Migration. In D. Cairns (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Youth Mobility* (S. 1–10). Springer International.

- Dittel, J. & Weber, F. (2025). Die Covid-19-Pandemie als Impulsgeber? Zur Resilienz grenzüberschreitender Kooperation im Verflechtungsraum SaarLorLux. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 49–65). Arbeitsberichte der ARL: Bd. 38. Selbstverlag.
- Dörrenbächer, H. P. (2020). Die Entwicklung grenzüberschreitender Berufsausbildung im Spannungsfeld unterschiedlicher Dimensionen von Distanz – das Beispiel der Großregion. In F. Weber, C. Wille, B. Caesar & J. Hollstegge (Hrsg.), *Geographien der Grenzen. Räume – Grenzen – Hybriditäten* (S. 117–142). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-30950-3_6
- Dylla, C. (2021). Drei Monate »Grenzerfahrungen«: Was bleibt? In F. Weber, R. Theis & K. Terrolien (Hrsg.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières: COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19* (S. 261–283). Springer VS.
- Europäisches Parlament (2024, Juli). *Schengen: Erweiterung des grenzfreien Raums in Europa*. <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20180216STO98008/schengen-erweiterung-des-grenzfreien-raums-in-europa>
- European Parliament (2025, Januar). *Eurobarometer Youth Survey 2024*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3392>
- Europäische Kommission (2023, April). *Die EU & ich*. <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=1421c4c8-9e25-11ee-b164-01aa75ed71a1&format=PDF&language=de&productionSystem=cellar>
- European Commission (2025, 12. Februar). *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full%20list%20of%20MS%20notifications_en.pdf
- European Union (2024). *Special Eurobarometer 549. Citizens' attitudes towards the Schengen Area*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3183>
- European Union (2018). *Special Eurobarometer 474. Europeans' perceptions of the Schengen Area*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2218>
- Evrard, E., Nienaber, B. & Sommaribas, A. (2020). The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area: Towards a Spatial Perspective. *Journal of Borderlands Studies*, 35(3), 369–383. <https://doi.org/10.1080/08865655.2017.1415164>
- Felbermayr, G., Gröschl, J. & Steinwachs, T. (2016). *Ifo-Forschungsberichte: 73. Handelseffekte von Grenzkontrollen*. https://www.ifo.de/sites/default/files/docbase/docs/ifo_Forschungsberichte_73_2016_Felbermayr_etal_Handelseffekte_Grenzkontrollen.pdf
- Freitag-Carteron, S. (2021). Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion. In F. Weber, R. Theis & K. Terrolien (Hrsg.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières: COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19* (S. 295–308). Springer VS.

- Funk, I. (2025). Grenzüberschreitende Berufsausbildung und Studiengänge als Beispiele der europäischen Integration in den deutsch-französischen Grenzregionen. In D. Braun, U. Connor & K. Höfer (Hrsg.), *Grenzregionen als Laboratorien der Europaforschung. Multidisziplinäre Perspektiven auf gesellschaftliche Herausforderungen in europäischen Grenzregionen* (im Erscheinen, S.137–154). Saarbrücker Beiträge zur Europaforschung 15. Nomos.
- Funk, I. & Dörrenbächer, P. (2025). Die Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeits- und Ausbildungsmarkts in der Großregion vor dem Hintergrund multipler Krisen. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S.158–176). Arbeitsberichte der ARL: Bd. 38. Selbstverlag.
- Funk, I. (2023). Die Pandemie als Herausforderung für grenzüberschreitende Studiengänge. In D. Kazmaier & F. Weber (Hrsg.), *Universität in der Pandemie / L'Université en temps de pandémie* (S.295–309). Jahrbuch des Frankreichzentrums 19. transcript Verlag.
- Funk, I., Nienaber, B. & Dörrenbächer, H. P. (2021). Cross-border vocational training as processes of cross-border learning. *Europa Regional*, 26(2018)(4), 17–29.
- Funk, I., Nienaber, B., & Dörrenbächer, H. P. (2020). La formation professionnelle transfrontalière en tant que processus d'apprentissage et mobilisation du savoir transfrontaliers. In G. Hamez & J.-M. Defay (Hrsg.), *Réalités, perceptions et représentations des frontières. L'espace transfrontalier de la Grande Région Sarre-Lor-Lux* (S.95–116). EME editions.
- Funk, I. & Weber, F. (2024, 13. März). Deutsch-französische grenzüberschreitende Berufsausbildung – aktuelle Herausforderungen aufgrund administrativer Barrieren. *UniGR-BorderObs*, (13.03.2024). <https://center-border-studies.uni-gr.eu/index.php/de/ressourcen/borderobs>
- Funk, I. & Wille, C. (2022). *Panorama Deutsch-französische Analysen: 2. Stresstest für die Jugendmobilität im Grenzraum*. DFJW.
- Gipfelsekretariat der Großregion (2021a). *Fünfter Bericht zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion 2019–2020*. https://www.grossregion.net/content/download/4926/publication/5.%20Umsetzung_sbericht.pdf
- Gipfelsekretariat der Großregion (2021b). *Hochschulwesen und Forschung in der Großregion*. https://www.granderegion.net/content/download/5765/file/Hochschulwesen%20und%20Forschung%20in%20der%20Grossregion_DE.pdf
- 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>
- infratest dimap (2025, April): *SaarlandTREND April 2025*. <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/saarland/laendertrend/2025/april/>
- Junge Europäische Föderalisten (2024, 15. September). *Offene Grenzen statt Schlagbäume. Grenzkontrollen umgehend beenden! Ein Appell an die Bundesregierung*. <https://www.jef.de/offene-grenzen-statt-schlagbaeume/>

- Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles (2025, 4. März). *Apprentissage Transfrontalier. Adoption de l'accord franco-allemand et mise en œuvre des textes d'application*. <https://travail-emploi.gouv.fr/apprentissage-transfrontalier>
- Nienaber, B., Dörrenbächer, H. P., Funk, I., Pigeron-Piroth, I., Belkacem, R., Helfer, M., Polzin-Haumann, C. & Reissner, C. (2021.) Using cross-border mobility in vocational education and training in the Greater Region SaarLorLux region. In D. Cairns (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Youth Mobility* (S. 297–307). Springer International.
- Pigeron-Piroth, I., Wille, C., Belkacem, R. & Clément, F. (2023). Le travail frontalier dans la Grande Région SaarLorLux : réalités et défis. In F. Clément, R. Belkacem, I. Pigeron-Piroth & C. Wille (Hrsg.), *Cross-border Work in Europe. Regional Practices and Realities. Le travail frontalier en Europe. Pratiques et réalités régionales* (S. 15–38). Larcier.
- Samuk, S., Kmiotek-Meier, E., Nienaber, B. & Vysotskaya, V. (2019). Introduction to Special Issue on Inequalities and Youth Mobilities in Europe from Comparative Perspectives. *Migration Letters*, 16(1), 1–14.
- Sommarribas, A. & Nienaber, B. (2021). Border controls versus European solidarity. “Schengen” during the COVID 19 crisis. In G. Mein & J. Pause (Hrsg.), *Self and Society in the Corona Crisis: Perspectives from the Humanities and Social Sciences* (S. 329–339). Melusina, Press.
- Stokosa, K. & Wassenberg, B. (Hrsg.). (2021). *Mittel- und Osteuropastudien: 15. Living and Studying in the Pandemic. University Students' Experiences in the German-Danish and German-Franco Border Regions*. LIT-Verlag.
- Task-Force Grenzgänger (2012, November). *Grenzüberschreitende Berufsausbildung in der Großregion. Bestandsaufnahme*. https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/AK_Download_Datenbank/AK-Themenportale/Task_Force_Grenzgaenger/Veroeffentlichungen_der_TFG/Bestandsaufnahme_TFG_de_0414.pdf
- Theis, R. (2021). Viel mehr als „plus jamais“! Welche Lehren wir aus der Krise ziehen – die Chance auf einen neuen Aufbruch für die deutsch-französische Grenzregion! In F. Weber, R. Theis & K. Terrillion (Hrsg.), *Grenzerfahrungen. Experiences transfrontalieres. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen. Les relations franco-allemandes a l'heure de la COVID-19* (S. 427–447). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-33318-8_31
- Universität der Großregion (2024). *Jahresbericht Juni 2023 – September 2024*. https://www.uni-gr.eu/sites/tst-uni-gr.univ-lorraine.fr/files/users/documents/unigr_jahresbericht2023-24_de.pdf
- Universität der Großregion (2020a, Mai). *Die grenzüberschreitende Kooperation innerhalb der UniGR in Zeiten des Coronavirus*. <https://www.uni-gr.eu/de/node/3174>
- Universität der Großregion (2020b, 22. April). *Stellungnahme der UniGR zum Thema „Auswirkungen der Grenzschließungen in Zeiten der Corona Pandemie“*. https://www.uni-gr.eu/sites/tst-uni-gr.univ-lorraine.fr/files/users/documents/2020-04-22_stellungnahme_grenzschliessungen_unigr_de.pdf
- Wassenberg, B. (2020). The Schengen Crisis and the End of the Myth of “Europe without Borders”. *Borders in Globalization Review*, 1(2), 30–39, <https://doi.org/10.18357/bigr12202019599>

- Weber, F. & Dittel, J. (2025). Grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Lichte der Covid-19-Pandemie – Herausforderungen und Perspektiven zur Krisenfestigkeit. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 3–27). Arbeitsberichte der ARL: Bd. 38. Selbstverlag.
- Weber, F. & Dittel, J. (2023). Die Covid-19-Pandemie als Zäsur für die Großregion. Eine Einordnung aus der Perspektive der Grenzraumforschung. In D. Kazmaier & F. Weber (Hrsg.), *Universität in der Pandemie / L'Université en temps de pandémie* (S. 295–309). Jahrbuch des Frankreichzentrums 19. transcript Verlag.
- Weber, F. & Dörrenbächer, H. P. (2022). Die grenzüberschreitende Region. In U. Ermann, M. Höfner, S. Hostniker, E. M. Preininger & D. Simic (Hrsg.), *Die Region – eine Begriffserkundung* (S. 181–190). Transcript Verlag.
- Weber, F., Theis, R. & Terrolion, K. (Hrsg.). (2021). *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières: COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*. Springer VS.
- Wille, C. & Kanesu, R. (Hrsg.). (2020). *UniGR-CBS Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown*. Thematic Issue: Bd. 4. UniGR-Center for Border Studies. <https://doi.org/10.25353/UBTR-XXXX-B825-A20B>
- Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (2024). Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion 2023/2024. https://www.sig-gr.eu/dam-assets/publications/oie_iba/2024-wsagr-bericht-rapport-cesgr.pdf

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

Ulla Connor (Universität des Saarlandes)

Zusammenfassung

Der Beitrag widmet sich der grenzüberschreitenden Praxis im Kontext offener Binnengrenzen und der europäischen Integration. Er untersucht die Wahrnehmungen und Umgangsweisen mit Grenzen in innereuropäischen Grenzregionen aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Kooperation. Als empirisches Beispiel dienen die durch Interreg geförderten „Kleinprojekte“ in der so genannten Großregion. Die Kleinprojekte umfassen durch Bürger:innen organisierte grenzüberschreitende Kooperationen in vielfältigen Bereichen, wie etwa Sport, Kultur, Bildung oder Tourismus. Anhand von Interviews mit Beteiligten, die verantwortlich in die Kleinprojekte involviert waren, liefert der Beitrag Einsichten in deren Erfahrungen und Perspektiven. Die Untersuchung verfolgt sowohl ein empirisches als auch ein theoretisches Interesse, die Wahrnehmungen von Grenzen und Umgangsweisen mit ihnen innerhalb der Projekte zu beschreiben und begrifflich zu erfassen. Herausgearbeitet werden dazu das ambivalente Verständnis von Grenzen der Beteiligten, ihr Umgang mit Heterogenität zwischen den Projektbeteiligten sowie die Bearbeitung von Unterschieden in Akten der Relationierung, Übersetzung und Grenzüberschreitung.

Schlagworte

Grenzen, Grenzregionen, zivilgesellschaftliche Kooperation, Interreg, europäische Praxis, europäische Integration, Großregion

1. Einleitung

Das Schengener Übereinkommen von 1985 markierte einen Wendepunkt im europäischen Umgang mit territorialen Grenzen. Es leitete nicht nur

die schrittweise Abschaffung der Binnengrenzkontrollen zwischen den teilnehmenden Staaten ein, sondern brachte auch ein spezifisches Verständnis von Grenzen und ihren gesellschaftlichen Funktionen in Europa hervor. Insbesondere in Binnengrenzregionen lässt sich dies nachzeichnen. In der öffentlichen Wahrnehmung hat sich dort in den letzten Jahrzehnten ein ambivalentes Bild der Verbindung von Schengen-Grenzen und Grenzregionen etabliert (dazu auch der Einleitungsbeitrag in diesem Band). Auf der einen Seite werden Grenzen als die Verbindungslinien zwischen den Mitgliedstaaten entworfen, die für die besonderen gesellschaftlichen Chancen in Europa stehen. Aus der Perspektive der Europäischen Union lässt sich mit ihnen ein Erfolgsnarrativ der europäischen Integration konstruieren, in der Grenzregionen transformiert werden von „peripheral areas into areas of growth and opportunities“ (EC, 2017, S. 2). Auf der anderen Seite geraten die Integrationsprozesse in den Grenzregionen nach wie vor in Konkurrenz zu nationalstaatlichen Bestrebungen. Letztere rufen dabei die Trennungs- und Barrierefunktion von Grenzen auch in jüngeren Kontexten noch auf, wenn etwa Kontrollen und Schließungen angedacht oder durchgesetzt werden. Dafür stehen besonders deutlich die politischen Maßnahmen in Bezug auf Einwanderung und während der Covid-19-Krise (Weber & Dittel, 2025; Weber & Wille, 2020).

Trotz dieses ambivalenten Ringens um die Bedeutungen und Funktionen von Grenzen können Grenzregionen innerhalb Europas heute durchaus als Modelle der europäischen Integration verstanden werden (Braun et al., 2025; Lambertz, 2010). Dafür stehen insbesondere die unzähligen grenzüberschreitenden Kooperationen und Institutionalisierungen in europäischen Binnengrenzregionen, die sich etwa in Form von „Euregios“ oder „Euroregionen“ etabliert haben (vgl. Evrard, 2020, S. 381; Klatt, 2021, S. 145; hierzu auch Bertram et al. in diesem Band). Wissenschaftliche Untersuchungen haben die Bedeutung verschiedener Meilensteine dieser Entwicklung hervorgehoben, wie etwa die schon seit den 1990er Jahren bestehende Gemeinschaftsinitiative „INTERREG“ und der auch durch ihre Förderung entstandene „boom in cross-border governance“ (Ulrich, 2020, S. 57). Eine weitere wichtige Entwicklung war darüber hinaus die Einrichtung von Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit ab 2006 (Tzveta-nova, 2020). Beide Entwicklungen tragen zum Ausbau grenzüberschreitender Kooperation und Integration in Grenzregionen bei.

Vor diesem Hintergrund scheinen Grenzregionen und grenzüberschreitende Verflechtungen gute Ausgangspunkte zu sein, um Entwicklungen rund um das Phänomen „Schengen-Grenze“ im Kontext der europäischen

Integration verfolgen und untersuchen zu können. Dies gilt nicht nur für die Fortschritte im Bereich der grenzüberschreitenden Integration, sondern auch für die sich nach wie vor fortschreibenden Trennungen, die auf Grenzen zurückzuführen sind. So wurde etwa in wissenschaftlichen Untersuchungen wiederholt festgestellt, dass sowohl im Alltagsleben von Menschen in Grenzregionen als auch in Feldern der administrativen und institutionellen Kooperation Grenzen nach wie vor als „barriers and obstacles“ (Svensson & Balogh, 2018, S. 115) wahrgenommen werden (s. auch Decoville & Durand, 2020, S. 262; Durand & Decoville, 2018, S. 240; Peyrony, 2020, S. 131). Die Praxis in Grenzregionen wird von der Ambivalenz von Grenzüberschreitung einerseits und hindernden oder trennenden Faktoren andererseits geprägt (Connor, 2024a).

Der vorliegende Beitrag stellt diese Praxis am Beispiel der bislang wenig untersuchten grenzüberschreitenden, zivilgesellschaftlichen Kooperation in den Mittelpunkt. Zivilgesellschaftliche Kooperationen lassen sich als empirisches Feld zwischen zwei Praxisbereichen in Grenzregionen einordnen: den grenzüberschreitenden Alltagspraktiken von Menschen in Grenzregionen auf der einen Seite (etwa das Pendeln in das Nachbarland zum Arbeiten oder Einkaufen) und der institutionellen, professionalisierten Kooperation zwischen Städten und Regionen auf der anderen Seite. In zivilgesellschaftlichen Kooperationen können sich beide Praxisbereiche überschneiden. Hier finden sich sowohl „Alltags“-Akteur:innen, die sich etwa in Sport- oder Kulturvereinen grenzüberschreitend engagieren als auch Elemente institutioneller Kooperation – wenn etwa EU-Fördermittel eingeworben werden.

Nachfolgend steht die Frage im Zentrum, wie Menschen vor dem Hintergrund ihrer Erfahrung mit der zivilgesellschaftlichen Kooperation auf Grenzen blicken und welchen Umgang sie mit diesen entwickeln. Dieser Frage wird im vorliegenden Beitrag anhand von Interviews mit Menschen nachgegangen, die an der Durchführung eines Interreg-Kleinprojekts innerhalb der „Großregion“ verantwortlich beteiligt waren. Die Großregion erstreckt sich über ihre Teilgebiete Luxemburg, der Wallonie (Belgien), Grand Est (Frankreich), Saarland und Rheinland-Pfalz (Deutschland). Die Kleinprojekte wiederum umfassen „grenzüberschreitende Bürgeraktionen“ (Interreg-GR, 2025) und werden in der Großregion seit 2014 über EU-Mittel finanziert (z. B. in Form von kulturellen Aktivitäten, Musikkonzerten, Sportveranstaltungen etc.). Ihre Beteiligten machen in ihren Projekten besondere Erfahrungen, die Einblicke in die Bedeutungen und den Umgang mit Grenzen bieten. Der Beitrag geht zunächst kurz auf das hier untersuch-

te empirische Feld der Kleinprojekte und den methodischen Zugriff für die Datenerhebung ein. Anschließend werden die Perspektiven der Beteiligten mithilfe der Interviews rekonstruiert. Dabei geht es um die Wahrnehmung von Grenzen sowie die Umgangsweisen mit ihnen. Die Umgangsweisen lassen sich nachfolgend systematisieren als eine Praxis der Bearbeitung von Heterogenität, Relationalität und Übersetzung sowie der Grenzüberschreitung. Die Interviews bieten nicht nur einen Einblick in die Perspektiven der Befragten, sondern liefern auch Hinweise auf die besonderen Denk- und Handlungsweisen, die sich als charakteristisch für die zivilgesellschaftliche Kooperation im Kontext von Interreg-Förderungen als eine *europäische* oder genauer *EUropäische* Praxis im Feld finden.

2. Die Großregion und zivilgesellschaftliche Kooperation: die Interreg-Kleinprojekte

Ein typisches Merkmal der Großregion ist ihr integrierter grenzüberschreitender Arbeitsmarkt mit rund 274.380 Grenzgänger:innen (IBA, 2025), die die ökonomisch sehr unterschiedlich aufgestellten Teilregionen zusammenbinden (mit Luxemburg und seinem starken Finanzsektor bis hin zu von Deindustrialisierung betroffenen Gebieten wie etwa in Grand Est). Verglichen mit anderen Grenzregionen innerhalb Europas ist die Großregion flächenmäßig relativ groß (ca. 65.401 km²) und dicht besiedelt (11,4 Millionen Einwohner:innen). Die Großregion hat eine lange Tradition grenzüberschreitender Kooperation zwischen den angrenzenden Regionen, die bis in die siebziger Jahre zurückreicht. Diese Kooperation folgt den größeren Linien der EU-Bestrebungen für mehr Integration und Kohäsion in der Grenzregion (Hartz & Caesar, 2022, S. 48–53; Weber & Dörrenbächer, 2022).

Neben der administrativ-politischen Kooperation, die sich in der Großregion zunehmend institutionalisiert (Großregion, 2025), nehmen in den letzten Jahren auch Förderungen von grenzüberschreitenden, zivilgesellschaftlichen Kooperationen zu. So verwaltet etwa der Gipfel der Großregion seit 2019 einen Kooperationsfonds, der kleinere grenzüberschreitende Projekte zwischen Bürger:innen fördert (CES, 2022, S. 29). Darüber hinaus gibt es seit einigen Jahren im Rahmen des Programms Interreg Großregion die Möglichkeit einer Förderung von „Kleinprojekten“ (ehemals auch als „Mikroprojekt“ bezeichnet). Auf der Internetseite „Interreg Großregion“ heißt es dazu:

„Kleinprojekte beinhalten grenzüberschreitende Bürgeraktionen wie Workshops, Festivals oder Medienträger, die von kleinen Strukturen für Bürgerinnen und Bürger entwickelt werden. Kleinprojekte tragen dazu bei, die zwischenmenschlichen Beziehungen und das Vertrauen zwischen den Menschen in der Großregion zu stärken. Sie ermöglichen es Bürgern und Vereinigungen, sich besser kennen zu lernen, sich auszutauschen und gemeinsam zu lernen. Die Kleinprojekte befassen sich mit verschiedenen Themen wie: Bürgerschaft, Jugend, Inklusion, Kultur, Bildung, Sport, Geschichte, Kunst, Umwelt etc.“ (Interreg-GR, 2025, o. S.)

In einer ersten Förderphase zwischen 2014 und 2020 wurden 31 solcher Kleinprojekte gefördert. Aktuell läuft eine zweite Förderperiode von 2021 bis 2027, in denen Antragstellende bis zu 30.000 Euro (bei einem Kofinanzierungssatz von 90 %) für ihre grenzüberschreitenden Projekte einwerben können. Das Budget stammt aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (Interreg-GR, 2025). Voraussetzung für die Einwerbung der Projekte ist der Status der antragstellenden Einrichtungen als „kleine Strukturen mit geringer administrativer und finanzieller Kapazität“, z. B. Vereine (Interreg-GR, 2025). Ebenso zentral ist die grenzüberschreitende Komponente, also die Vorgabe, dass sich Projektpartner:innen in der Großregion über die Grenzen hinweg zusammenfinden.

3. Empirie: Wahrnehmungen und Umgangsweisen mit Grenzen in den Kleinprojekten

3.1 Empirisches Feld und methodischer Zugriff

Im Zentrum der Betrachtung stehen nachfolgend die Erfahrungen von Personen, die in der ersten Förderperiode der Interreg-Kleinprojekte in der Großregion ein eigenes Projekt eingeworben und umgesetzt haben. Dabei handelt es sich um Projekte wie grenzüberschreitende Sport- oder Kulturveranstaltungen, Austauschprojekte zu Bildungszwecken sowie die Erstellung von Publikationen, Internetseiten oder anderen Medieninhalten. Die Projektinitiierenden engagieren sich in Vereinen oder arbeiten teilweise auch in Kultur- oder Bildungseinrichtungen. Sie führen die Projekte vor diesem Hintergrund überwiegend ehrenamtlich durch, in einigen Fällen auch als Teil ihrer Arbeit in den Einrichtungen.

Nachstehend werden Interviewdaten untersucht, die aus Erfahrungsberichten von Personen stammen, die Kleinprojekte eingeworben und verantwortlich organisiert haben. In leitfadengestützten Interviews (Nohl, 2009, S. 20–23) wurden bislang 13 Personen zu ihren Projekten befragt (im Zeitraum zwischen 2023 und 2025). Entsprechend der Sprachpraktiken in der Großregion sind Deutsch und Französisch die verwendeten Sprachen in den Interviews. Zentrale Themen der Gespräche sind die Phase der Ideenfindung und Antragsstellung, die grenzüberschreitende Kooperation mit den Partner:innen und Herausforderungen bei der Durchführung, die persönlichen Motivationen und Nachhaltigkeit der Projekte.

Die Interviews bieten nachfolgend Einsichten in die Perspektive von Teilnehmenden auf ihre Projekte, die grenzüberschreitende Kooperation und territoriale Grenzen. Allgemein lässt sich die grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Kooperation hier in Anlehnung an eine „Soziologie der Praktiken“ als ein Praxisensemble verstehen, in das spezifische Denk- und Handlungsweisen, Gewohnheiten, Beteiligte, materielle Komponenten, Orte und Kontexte involviert sind (Schmidt, 2012, S. 10; s. auch Connor, 2023; 2024b). Die Teilnehmenden artikulieren vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen eigene Beobachtungen ihrer Praxis und schildern ihre Gedanken und Ideen dazu. Sie bieten damit Einblicke in ihre subjektiven Ansichten und liefern gleichzeitig Hinweise über den Ablauf der Projekte und mit ihnen verbundene Handlungsstrategien oder Orientierungsprobleme (s. hierzu auch Breidenstein et al., 2015, S. 81–82; Gläser & Laudel, 2010, S. 13). Die Berichte eignen sich, um nachfolgend die Bedeutungen von Grenzen im Kontext der Kleinprojekte sowie einige Formen des praktischen Umgangs mit ihnen zu rekonstruieren.

3.2 Territoriale Grenzen in der Wahrnehmung der Beteiligten

Die in der Einleitung beschriebene Ambivalenz von Grenzen lässt sich auch in den untersuchten Interviews finden. Eine trennende Funktion von Grenzen wird von einigen der befragten Personen, die sich in den grenzüberschreitenden Kleinprojekten engagieren, herausgestellt. Darüber hinaus werden jedoch auch gerade diese trennenden Funktionen von einigen Befragten auch zurückgewiesen, wie hier nachfolgend anhand von Interviewausschnitten gezeigt wird.

Grenzen in ihren trennenden Effekten werden von den Befragten zunächst mit Bezug auf den eigenen Alltag oder auch Gewohnheiten thema-

tisiert. So erscheinen Grenzen etwa als unsichtbaren Barrieren, die nur durch bewusste Beobachtung der eigenen alltäglichen Mobilität sichtbar werden, wie eine Interviewpartnerin erklärt: „Ich merke halt nur immer wieder, obwohl bei uns Frankreich hier auf 300 Meter ist, fährt man nie in die Richtung, sondern immer innerhalb vom Land.“ Interreg-Kleinprojekte werden vor diesem Hintergrund zu einem Anlass, diese beschriebenen Gewohnheiten zu hinterfragen oder auch aufzubrechen, wenn etwa grenzüberschreitende Kontakte geknüpft werden und gegenseitige Besuche Teil der gemeinsamen Aktivitäten sind.

Darüber hinaus werden Grenzen in ihren trennenden Funktionen auch in Bezug auf die Projekte artikuliert oder auch, wie der nachfolgende Interviewausschnitt darlegt, innerhalb der Projekte regelrecht entdeckt. Denn innerhalb der Projekte können Schwierigkeiten während der Kooperation, wie etwa der Umsetzung der Vorhaben im Nachbarland, als Hindernisse sichtbar werden, die als Grenzen in Form von (durch eine gewaltvolle Geschichte) getrennte Kulturen und Umgangsweisen interpretiert werden. Ein Interviewpartner berichtet dazu von seinen Problemen, im Nachbarland die nötige Bereitschaft und Unterstützung für eine Mitarbeit in seinem Projekt einzuwerben:

„Weil das Problem war ja, wir brauchten die ja. Und das kommt ja selten vor, dass man jemanden so braucht, dass man wirklich immer wieder versucht und immer gegen die Wand rennt. Und irgendwann denkst du dir, was ist denn das da für eine Wand? Das merkst du ja erst, wenn du ein paar Mal dagegen gerannt bist. Und dann kommt dir erst, ja, das ist *die* Wand. Also im Alltagsleben merkst du das nicht.“¹

Die Grenze als trennendes Objekt kann vor diesem Hintergrund von den Beteiligten unterschiedlich relevant gemacht werden (z. B. wie hier in Bezug auf den Alltag oder die Projekte sowie historische Prozesse) und scheint – zumindest in den beiden Interviewausschnitten – mit spezifischen Anlässen der Reflexion zusammenzuhängen, die im vorliegenden Fall durch den Kontext der Interreg-Kleinprojekte vorliegen.

Auffällig ist, dass einige Interviewpartner:innen jedoch auch versuchen, das Bild der Grenze als Barriere zu bearbeiten oder zurückzuweisen. Über die Interviews hinweg lassen sich dabei unterschiedliche Positionierungen

1 Die Interviewausschnitte wurden zur besseren Verständlichkeit sprachlich angepasst. Gestrichen wurden etwa Doppelungen, Verzögerungslaute oder Sprachpausen. Inhaltliche Auslassungen oder Einfügungen werden durch eckige Klammern markiert.

finden, in denen Beteiligte statt der Grenze als Barriere vielmehr eine Grenzüberschreitung als zentrales Orientierungsmuster hervorbringen. Ein Interviewpartner betont etwa seine eigene grenzüberschreitende Biografie und die Selbstverständlichkeit grenzüberschreitender Kontakte im persönlichen Alltag. Die Überwindung von Grenzen wird dabei als persönliches und kollektives Distinktionsmerkmal in den Vordergrund gerückt. Die befragte Person erklärt:

„Wir sind das ja gewöhnt [...]. Das ist so, wie ich mit meinen [u. a. französischen] Arbeitskollegen, die ich von früher habe, zusammen essen gehe. Das ist ganz normal. Ich gehe mit denen auch nach Frankreich oder so essen. [...] Ich habe persönlich relativ viel Kontakt da rüber. Das ist für mich sehr normal. Sage ich mal. Das ist für andere Leute bei uns aus dem Verein nicht so.“

Im Interviewausschnitt wird deutlich, wie die geöffneten Grenzen zu einem Fluchtpunkt eigener („Ich“) oder gemeinsamer („Wir“) Identifizierung werden können. Herausgestellt wird ein selbstverständliches Nutzen grenzüberschreitender Bewegungsfreiheiten und die damit verbundenen sozialen Kontakte. Ob Grenzen (nicht) als trennend wahrgenommen werden, scheint vor diesem Hintergrund abhängig von der eigenen Positionierung und vom eigenen Aktionsradius.

Der vorherige Interviewausschnitt verweist darüber hinaus auf die implizite und teilweise auch explizit formulierte Normativität, die die Befragten mit den Grenzen in Beziehung setzen. Verstärkte Grenzkontrollen und zeitweise Grenzsicherungen, wie sie etwa während der Covid-19-Pandemie zum Einsatz kamen, werden durch die Interviews hindurch von allen Befragten abgelehnt (s. hierzu auch Dittel, 2023; Weber, 2022). An einigen Interviewstellen betonen die Befragten den sozialen und auch persönlichen Schaden durch Grenzsicherungen. Gerade vor dem Hintergrund neu oder über Jahre hinweg geknüpfter sozialer Beziehungen und des eigenen grenzüberschreitenden Engagements scheinen die Sicherungen für die Beteiligten unangemessen. Ein Befragter sagt dazu beispielweise: „Also, ich fand dann vielleicht aus dieser Haltung heraus, dass uns das so wichtig ist, dass das offen ist, fand ich dann schon die Grenzsicherung, die dann während Corona stattgefunden hat, echt hart.“

Tatsächlich scheint diese starke Normativität offener Grenzen, basierend auf dem Schengener Übereinkommen, für die Kleinprojekte eine besondere Rolle zu spielen, wenn es um die Motivation der Beteiligten geht, die erheblich eigene Zeit und Ressourcen für die Projekte mobilisieren. Denn

in einigen Berichten der Befragten scheint die Überwindung von Grenzen ein zentraler Bestandteil der Sinnstiftung zu sein, wenn es um die Projekte und die Ideen dahinter geht. Eine Befragte beschreibt etwa dazu in Bezug auf das Ziel ihres Projekts:

„Einfach ging es eigentlich darum, dass man da ein bisschen den Menschen erklärt, dass es über die Grenze auch die Möglichkeit gibt, sich mit einzubringen oder davon zu profitieren, was es da auf Freizeitniveau gibt. [...] [A]lso die Schengener wissen vielleicht, was in Perl stattfindet, aber die Perler wissen vielleicht dann schon wieder nicht, was in Mondorf stattfindet, weil das dann ja eigentlich schon wieder fünf Kilometer weiter ist, sozusagen. Da versucht man das ein bisschen so zusammenzubringen.“

Wenn die Befragten – so wie hier – eine Grenzüberschreitung auf Ebene der Zivilgesellschaft als Ziel ihrer Projekte formulieren, geschieht dies im Rahmen der Interreg-Kleinprojekte in einem spezifischen Kontext. Denn die Sinnstiftung entlang des erklärten Ziels, Grenzen zu überschreiten, liegt auf einer Linie mit den Vorgaben, die für eine Einwerbung der Interreg-Fördermittel erfüllt und auch in der Antragstellung vorab angegeben werden müssen. Dennoch scheinen sich die Zielsetzungen der Befragten nicht alleine auf die Interreg-Vorgaben reduzieren zu lassen. Vielmehr erklären die Befragten den Wert der Grenzüberschreitung in ihren Berichten auch mit Bezug auf ihre persönlichen Motivationen, etwa aufgrund biografischer Hintergründe, individueller Erfahrungen und emotionaler Involvierung mit grenzüberschreitenden Themen und Kontakten. Dies verweist erneut auf die Identifizierung der Personen mit der Grenzüberschreitung. Insbesondere der Aufbau sozialer Kontakte und die Entwicklung gemeinsamer Vorstellungen werden von den Befragten als besonderes Ziel herausgestellt. Dies betont etwa ein Befragter, wenn er die Motivation und Idee seines Projekts im Interview darlegt:

„Und die Grenzen, die es heute gibt, die gab es ja früher in der Form nicht. Und die Hoffnung war auch, dass man mit so einem Buch so eine Verbindung schafft zwischen den Menschen in der Region und die erkennen, ah, es gab mal eine Zeit, in der wir eigentlich alle ohne Grenzen zusammengelebt haben. Das ist noch gar nicht so lange her.“

3.3 Heterogenität und Unterscheidung

Welche spezifischen Umgangsweisen mit territorialen Grenzen lassen sich nun, neben diesen allgemeineren Aussagen, im untersuchten Feld finden? In den vorliegenden Interviews lassen sich drei Umgangsweisen auf Ebene des Denkens und Handelns herausarbeiten, die die Befragten mit Bezug auf ihre Kleinprojekte artikulieren: Das ist erstens die Erfahrung mit und das Herausstellen von Heterogenität (etwa zwischen den Teilgebieten oder Projektpartner:innen), zweitens Akte der Relationierung – in denen heterogene Praktiken in Verbindung zueinander reflektiert oder in einander übersetzt werden – und drittens die Grenzüberschreitung als anschließende Praxis.

Im vorliegenden Abschnitt wird zunächst auf die Artikulierung von Heterogenität und die Erfahrung mit Differenzen eingegangen. Eine solche Artikulierung von Heterogenität findet sich etwa, wenn Befragte Unterschiede zwischen den Partner:innen der Projekte herausstellen. Diese Unterschiede werden als differierende soziale, kulturelle, politische oder institutionelle Praktiken und Kontexte thematisiert. Angesprochen werden etwa unterschiedliche Denkweisen, Steuersysteme und Organisationsformen in nationalen Verwaltungen oder den beteiligten Vereinen. Ein Befragter skizziert in diesem Kontext eine besondere Situation mit dem Partnerverein, in der unterschiedliche Vorgangsweisen zwischen den beiden Gruppen dies- und jenseits der Grenze antizipiert und erfahren werden. Im konkreten Fall geht es um ein gemeinsames Treffen im Nachbarland, zu dem der Partnerverein anschließend zu einem Abendessen einlädt. Im Interview beschreibt der Befragte, wie er diese Einladung in seinem Heimatverein ankündigt und bespricht:

„Gibt hinterher ein Essen. Da hatten wir bei uns in der Vorstandssitzung darüber geredet. Habe ich gesagt: ‚es gibt hinterher was zu essen, das dauert länger‘. ‚Ahja‘, haben sie gesagt ‚zwei, drei Stunden‘. Mindestens drei Stunden. Ich habe gesagt, ‚mindestens drei Stunden‘. Das waren fünf. So. [...] Dann kann man ja auch nicht [...] dann einfach heimgen sage ich mal. Aber solche Sachen sind sie, die legen halt die Schwerpunkte anders in dieser Beziehung.“

Heterogenität kann vor diesem Hintergrund in den Kleinprojekten verschiedene Herausforderungen mit sich bringen, die von den Beteiligten als charakteristisch für ihre Kooperationsbeziehungen gesehen werden. Gleichzeitig betonen viele Befragte jedoch auch besonderen Chancen, die sie in der Pluralität an Kontexten oder Vorgehensweisen sehen. Tatsächlich

scheinen einige Projekte für die Beteiligten sogar nur vor diesem Hintergrund ihren besonderen Sinn zu gewinnen. Dies wird beispielsweise von einem Befragten artikuliert in Bezug auf ein Sportprojekt für Jugendliche. Der grenzüberschreitende Wechsel von Trainer:innen wird dabei als ein besonderer Gewinn für die Entwicklung der sportlichen Fähigkeiten hervorgehoben. Der Befragte erklärt:

„On a des identités d'entraînement vraiment différentes en fonction des pays. [...] [L]es Luxembourgeois sont beaucoup plus dans la rigueur, les Français beaucoup plus dans la spontanéité, les Belges sont un peu un mélange des deux. [...] [L]es jeunes ont été entraînés par des entraîneurs inhabituels d'autres pays. Et c'est là-dessus qu'on a fondé le projet, soit par spécialité, les haies et lancers, les sauts, soit par des grands stages. Donc ça nous a permis vraiment de faire des choses intéressantes pour nous.“²

Wie im Interviewausschnitt deutlich wird, werden Differenzerfahrungen in den Kleinprojekten nicht nur passiv erlebt, sondern mitunter auch aktiv genutzt. Stereotypisierungen („Belgier“, „Franzosen“) und die Konstruktion unterschiedlicher Zuschreibungen und Identitäten sind dabei eine Form der Adressierung von Differenzen, die sich im Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation artikulieren (s. dazu auch Schönwald, 2012). Dabei verweist das Thematisieren von Unterschieden im untersuchten Feld häufig nicht nur auf die Erfahrungen in den Kleinprojekten, sondern auch auf eine mitunter jahrelange Erfahrung mit den Nachbarpopulationen der Beteiligten.

Die Heterogenitätskonstruktionen in den Interviews laufen jedoch nicht in allen Fällen auf eine einfache Unterscheidung und Trennung von etwa Kulturen, Personen oder Teilregionen hinaus. Sie geschehen in den Interviews auch im Wechselspiel mit Überlegungen zu den Gemeinsamkeiten zwischen Partner:innen oder Teilregionen. Unterschiede können dabei etwa vor dem Hintergrund von Gemeinsamkeiten auch komplex entwickelt werden und eine gewisse Differenzierung in den Beschreibungen erhalten.

2 „Wir haben je nach Land wirklich unterschiedliche Trainingsidentitäten. [...] [D]ie Luxemburger sind viel mehr in der Strenge, die Franzosen viel mehr in der Spontaneität, die Belgier sind ein bisschen eine Mischung aus beidem. [...] [D]ie Jugendlichen wurden von ungewohnten Trainern aus anderen Ländern trainiert. Und darauf haben wir das Projekt aufgebaut, entweder nach Disziplinen, Hürden und Würfe, Sprünge oder durch große Lehrgänge. So konnten wir wirklich interessante Dinge für uns tun.“ (Eigene Übersetzung).

Dies wird in folgendem Interviewausschnitt deutlich, in dem ein Befragter mit Bezug auf ein Radioprojekt herausstellt:

„Et là, par exemple, quand on a fait les émissions de radio [...], c'était entre des Français et des Luxembourgeois. Donc c'est quand même deux catégories de populations européennes qui sont assez favorisées et qui ont une culture qui est assez proche, au final. Même s'il y a des différences culturelles, ça reste assez proche. Et quand même, les Luxembourgeois étaient surpris de découvrir les coutumes en France, et les Français surpris de découvrir les coutumes au Luxembourg.“³

Gleichzeitig können Differenzenerfahrungen auch zwischen Projekten oder Projektpartner:innen in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen werden und auch hier zu Gegenüberstellungen führen, wie sich anhand des folgenden Interviewausschnitts nachzeichnen lässt:

„Alors avec les Luxembourgeois, on était un peu sur des choses très communes, donc on n'a pas eu trop de surprises. Mais avec les Allemands, oui. Surtout sur le projet [...], où on a travaillé sur la vision qu'avaient les Allemands de la Seconde Guerre mondiale. On n'y pense jamais, de notre côté, de la frontière. Comment est-ce qu'en Allemagne, on perçoit la Seconde Guerre mondiale, en fait? Et des choses qui nous paraissaient simples en France, ne sont pas si simples en Allemagne.“⁴

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Erfahrung mit und Artikulation von Heterogenität für die Befragten ein charakteristischer Aspekt ihrer Arbeit in den grenzüberschreitenden Kleinprojekten ist. Die Befragten liefern in Bezug auf die Unterschiede sowohl differenzierende Berichte, wie sie auch auf vereinfachende (nationale) Stereotypisierungen zur Ordnung des Feldes

3 „Und hier, zum Beispiel, als wir die Radiosendungen [...] gemacht haben, das war zwischen Franzosen und Luxemburgern. Das sind also immerhin zwei europäische Bevölkerungsgruppen, die ziemlich privilegiert sind und eine Kultur haben, die sich im Endeffekt ziemlich ähnlich ist. Selbst wenn es kulturelle Unterschiede gibt, ist es immer noch ziemlich ähnlich. Und dennoch waren die Luxemburger überrascht, die Bräuche in Frankreich zu entdecken, und die Franzosen überrascht, die Bräuche in Luxemburg zu entdecken.“ (Eigene Übersetzung).

4 „Also mit den Luxemburgern waren wir eher gemeinsam bei Dingen, also gab es nicht so viele Überraschungen. Aber mit den Deutschen schon. Vor allem bei dem Projekt [...], bei dem wir uns mit der Sicht der Deutschen auf den Zweiten Weltkrieg beschäftigt haben. Auf unserer Seite der Grenze denkt man nie darüber nach. Wie wird der Zweite Weltkrieg in Deutschland eigentlich wahrgenommen? Und Dinge, die uns in Frankreich einfach erschienen, sind in Deutschland nicht so einfach.“ (Eigene Übersetzung).

und der eigenen Erfahrungen zurückgreifen. Weiter steht Heterogenität dabei in einem Spannungsfeld, das die Notwendigkeit einer Vermittlung zwischen einer Heterogenität als Herausforderung als auch einer Heterogenität als Ressource der Sinnstiftung für die Kleinprojekte verdeutlicht.

3.4 Relationierung und Übersetzung

Die Berichte über die Erfahrungen mit Heterogenität stehen in den Interviews nicht alleine, sondern verknüpfen sich mit einer Relationierungs- und Übersetzungsarbeit der Befragten. Unterschiede zwischen den Partner:innen oder den Teilregionen werden also nicht nur herausgestellt, sondern auch miteinander in Beziehung gesetzt, eingeordnet und ineinander übersetzt. Dies trägt zu der im vorherigen Abschnitt beschriebenen Sinnstiftung bei und orientiert den Umgang mit Heterogenität. Als Beispiele für Einordnungs- und Relationierungsakte dienen hier die vorherstehenden Interviewausschnitte, in denen Unterschiede etwa eine Bedeutung als Herausforderung oder als sinnvolle Ressource für das Kleinprojekt zugewiesen bekommen. Relationierung lässt sich empirisch dabei kaum von den Heterogenitätsberichten trennen, wenn die Bedeutungen der Unterschiede für die Beteiligten und ihre Kleinprojekte in unmittelbarem Zusammenhang thematisiert werden. Analytisch lassen sich beide jedoch trennen als Praxis der Unterscheidung (Heterogenität) und Praxis der Konstruktion von Beziehungen zwischen den Unterschieden oder der Verhandlung ihrer Bedeutungen (Relationierung) sowie der Entwicklung von pragmatischen Lösungen für den Umgang mit Unterschieden in den Kleinprojekten (z. B. Übersetzung). Im folgenden Abschnitt werden die Relationierungs- und Übersetzungsarbeit genauer betrachtet, die sich als Umgangsweisen mit oder auch Anpassungsleistungen an das heterogene Setting beschreiben lassen.

Relationierungs- und Übersetzungsarbeit werden etwa deutlich, wenn es um die unterschiedlichen Sprachen zwischen den Partner:innen geht (s. auch Höder & Krämer, 2025). Welche Konstellationen von Sprachkompetenzen dabei innerhalb der Projekte entstehen, ist von Projekt zu Projekt unterschiedlich. Darüber hinaus werden die Konstellationen unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. So gibt es Projekte, in denen eine überwiegende Mehrheit der Beteiligten bereits die gleiche Sprache spricht (etwa Französisch) bis hin zu Projekten, in denen ein großer Teil der Beteiligten keine gemeinsame Sprache spricht. Aus Mangel an professioneller Verdol-

metschung berichten viele Interviewpartner:innen von pragmatischen Lösungen, in denen zum Beispiel in gemeinsamen Workshops verschiedene Sprachen einfach „ein bisschen gemischt“ wurden – die Beteiligten also zwischen Sprachen hin und her springen, wie ein Interviewpartner berichtet. Die Befragten nennen zum Gelingen dieser pragmatischen Lösungen verschiedene Voraussetzungen, wie etwa multilinguale Kenntnisse der Beteiligten und ein offener Umgang mit den unterschiedlichen Sprachen sowie teilweise ein gemeinsamer Hintergrund an Erfahrungen in internationalen Kontexten. So sagt ein Interviewpartner in Bezug auf die gemeinsame Zusammenarbeit im Projekt:

„Ich fand sie sehr angenehm, also sehr unkompliziert. Es war manchmal mit den Sprachen nicht so einfach, weil halt teilweise einige nicht so gut Englisch konnten, andere kein Französisch, also so. Aber im Endeffekt haben wir irgendwie eine Dynamik gefunden, die eigentlich gut funktioniert hat. Also ein bisschen mit Übersetzen oder dann haben die Leute dann doch verstanden oder kurz zusammen [übersetzt], also das ging eigentlich sehr gut. [...] Und die Leute waren auch offen, also es sind halt alles Leute, die das auch gewohnt sind“.

In anderen Fällen werden unterschiedliche Sprachkompetenzen jedoch auch stärker als eine generelle Herausforderung der Kooperation bewertet. Unterschiede werden in diesen Kontexten dann für die Befragten zu Problemen, die es zu überwinden gilt. Als eine Interviewpartnerin nach der Sprache im Projekt befragt wird, antwortet sie:

„Das war schwierig, also wir hatten nie einen Übersetzer da, aber das war echt schwierig. Das war für uns das größte Problem, dass, klar, jeder mag sich und man versteht sich, aber wenn es dann halt wirklich um Sachen geht, die diskutiert werden müssen, also ich spreche mal nicht davon, dass sie irgendwie kontrovers diskutiert werden müssen, aber dass überhaupt diskutiert werden muss, dass der Franzose ganz genau weiß, was der Deutsche meint, auch wenn man es dann auf Französisch übersetzt [...]“.

Der Interviewausschnitt verdeutlicht, wie unterschiedliche Sprachen als eine Herausforderung für das Kleinprojekt wahrgenommen werden können. Für die Befragte lässt sich das „Problem“ jedoch nicht nur auf einer rein sprachlichen Ebene verorten. Vielmehr verweist sie darauf, dass auch das Hintergrundwissen und die Erfahrungskontexte der Beteiligten hier in ihren Unterschieden relevant werden und für eine gelingende Über-

setzung miteinbezogen werden müssen. Insbesondere die administrativen Unterschiede in den verschiedenen Teilgebieten werden dabei relevant und können so zu einer weiteren Herausforderung werden. Dies verdeutlicht die Befragte im weiteren Verlauf des Interviews:

„[...] das fand ich eigentlich im Nachhinein das größte Plus, dass man verstanden hat, wie verschieden die überhaupt aufgestellt sind. Erstens, wie der Informationsfluss ist, wie die Entscheidungen und Hierarchien sind in den einzelnen Regionen. Das geht mal damit los, dass mir überhaupt nicht klar war, dass wenn man in Deutschland eine Straße sperrt, dass das Geld kostet. [...] Das war zum Beispiel etwas, was ich nicht wusste, oder dass die Franzosen dann auch wieder irgendwelche Strukturen anfragen müssen, die am besten auch in Metz oder noch weiter weg sitzen. Das ist dann halt irgendwie schon etwas ganz anderes, und die Luxemburger haben da halt den Riesenvorteil, das ist halt einfach, weil es ein kleines Land ist, dass alles ganz nah ist.“

Zusammenfassend lässt sich hier sagen, dass Heterogenität unterschiedlich bearbeitet wird. Zum einen werden Unterschiede zueinander eingeordnet und bewertet (Relationierung) und zum anderen durch Übersetzungen für die Kooperation versucht zu überwinden. Übersetzungsleistungen lassen sich dabei nicht auf die rein sprachliche Arbeit reduzieren, sie beziehen sich auch auf die Anpassungen, in denen Beteiligte die Umgangs- und Organisationsweisen der Partner:innen kennenlernen und mit den eigenen Vorhaben zusammenbringen.

Die Befragten beschreiben dazu ihre eigenen Lernprozesse, die Entwicklung einer Haltung erhöhter Aufmerksamkeit für Unterschiede und deren Bedeutungen für die Zusammenarbeit. Auf diese Weise werden neue Orientierungsmuster für den grenzüberschreitenden Kontext sowie Strategien der Anpassung entwickelt, in denen die Unterschiede antizipiert werden und Beteiligte versuchen, ihnen gerecht zu werden. Letzteres artikuliert sich in den Interviews, wie etwa im Falle eines Befragten, der in Bezug auf seine Erfahrungen mit einem grenzüberschreitenden Publikationsprojekt und der Heterogenität der Beteiligten sagt: „Es ist schwer, dann so einen Sack Flöhe in so ein Buch zu kriegen. Da gibt es so viele Tretminen, wenn ich die Geschichte [...] beschreibe, da muss ich aufpassen, dass ich dann die richtigen Wörter finde.“

3.5 Grenzüberschreitung

Während in den beiden vorherigen Abschnitten territoriale Grenzen eher implizit über die Heterogenitätsbeschreibungen aufgegriffen wurden, liefern die Interviews auch explizitere Formen von Umgangsweisen mit ihnen. Denn eine weitere charakteristische Umgangsweise mit territorialen Grenzen – und das erklärte Ziel der Interreg-Kleinprojekte – ist die Grenzüberschreitung. Doch was bedeutet „Grenzüberschreitung“ in den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit für die Kleinprojekte genau? Hier im Folgenden kann sie verstanden werden als eine Überwindung von Heterogenität in Form von Denk- und Handlungsweisen, zum Beispiel, wenn Praktiken zusammengeführt werden und neue Ideen oder Netzwerke entstehen, die sich über die territorialen Markierungen hinweg aufspannen.

Die Grenzüberschreitung als Praxis – ebenso wie der oben thematisierte Umgang durch Relationierung und Übersetzung – muss dabei jedoch nicht auf allen Ebenen (wie etwa der politischen, sozialen, kulturellen oder symbolischen) neu erfunden werden. In den Interviews greifen Befragte immer wieder auf bereits etablierte Beschreibungen und Orientierungsmuster zurück, die für die Grenzregion bereits vorgeschlagen oder sogar in institutionellen Strukturen verstetigt wurden. So ist etwa für viele Beteiligte die „Großregion“ ein Begriff und Thema, mit dem sie sich identifizieren und ihre Arbeit in Verbindung bringen. Ein Beteiligter sagt dazu: „wir arbeiten seit vielen Jahren sozusagen in der Großregion. Also das ist für uns einfach ein totales Thema. Wir finden uns auch auf diesem Gedanken der Großregion“. Neben der Grenzregion lassen sich zusätzlich auch Bezüge zu Europa finden, das mit Blick auf die Kleinprojekte aufgegriffen wird. So erklärt ein weiterer Interviewpartner:

„Und die Jugend, aber das gilt auch für die Erwachsenen, die werden jetzt Europäer durch die Begegnung. Solange es keine Begegnung gibt, gibt es keine Europäer. Das ist ganz einfach. Und das war ja die Idee der Kleinprojekte, dass wir das vorgetragen haben vor mehreren Jahren. Begegnung schaffen. Besonders in den Grenzregionen.“

Die beiden Interviewausschnitte demonstrieren, wie die Beteiligten innerhalb der Kleinprojekte ein Angebot an grenzüberschreitenden Identifizierungen aufgreifen oder vorschlagen. Diese müssen allerdings nicht immer in expliziten (oder bereits institutionalisierten) Formen, wie etwa „Großregion“ oder „Europa“, ausgedrückt werden. Vielmehr finden sie sich in den Interviews auch in subtileren Formen, zum Beispiel dort, wo ein „Wir“

aufgerufen wird, dass auf die gemeinsame Zusammenarbeit und das Leben in der Grenzregion bezogen wird. Auf die Frage, ob ihr Kleinprojekt in Zusammenhang mit Europa steht, relativiert eine Interviewpartnerin diese Verbindung und antwortet:

„Vielleicht eher der Gedanke, dass wir eine Region sind und dass wir den gleichen Ursprung haben und dass wir durch die offenen Grenzen in Deutschland wohnen und in Luxemburg arbeiten oder vielleicht sogar Luxemburger sind und in Deutschland wohnen und unser ganzes Umfeld inzwischen überall haben und dann nach Frankreich hinein. Das ist üblich, was man halt so hier in dieser Region kennt.“

Mithilfe der Interviews lässt sich damit die Praxis der Grenzüberschreitung in der Form der Kleinprojekte noch genauer beschreiben. Grenzüberschreitung wird von den Befragten insbesondere in ihrer Form als geknüpfte regionale, über die Grenzen hinweg entstehende Verbindungen und Netzwerke hervorgehoben. Die Netzwerke und Partnerschaften können dann zum Beispiel in den ursprünglichen Ideen und Motivationen zu einzelnen Kleinprojekten eine Rolle spielen, wie in einem Interview deutlich wird, wenn ein Befragter für sein Projekt erklärt:

„[...] l'envie, c'est de matérialiser un lien un peu informel qui existe entre les deux structures depuis 20 ans. Donc là, c'est le moment de se dire 'écoute, ça fait déjà un moment qu'on s'entend bien, qu'on passe des moments ensemble. Allez, on l'officialise et puis on fait un vrai partenariat'.“⁵

Die grenzüberschreitenden Netzwerke können darüber hinaus nicht nur als Ziel und Motivation herausgehoben werden, sondern auch als Ergebnis der Projekte in den Interviews relevant werden. So erklärt ein weiterer Befragter im Interview, wie der gemeinsame Kontakt zwischen den Partner:innen des Projekts nach wie vor besteht und weiter gemeinsame Projekte durchgeführt werden: „Das heißt, es ist wirklich ein Netzwerk entstanden“.

Insgesamt scheinen sich an die grenzüberschreitenden Netzwerke als Motive für die Kooperation zentrale Hoffnungen und auch Ideale durch die Beteiligten binden zu lassen. In den Interviews werden sie als die Moti-

5 „Der Wunsch ist es, eine eher informelle Verbindung, die seit 20 Jahren zwischen den beiden Strukturen besteht, zu materialisieren. Das ist der Moment, in dem man sagt: ‚Schau, wir verstehen uns schon seit einiger Zeit gut und verbringen Zeit miteinander. Komm, lass es uns offiziell machen und dann eine echte Partnerschaft eingehen.‘“ (Eigene Übersetzung).

vation und Legitimation für die Projekte und die damit verbundene Arbeit immer wieder relevant gemacht (s. dazu auch oben unter Abschnitt 3.1). Dies wird auch in folgendem Interviewausschnitt erneut deutlich:

„[...] für mich sind allgemein so Vernetzungsprojekte, die auch über die Grenzen hinausgehen, allgemein einfach schon super, super wichtig und eigentlich immer gut. Also auch wenn es nicht so gut läuft bei Projekten, ist es trotzdem, finde ich, schon alleine diese Vernetzung und dieser Austausch über verschiedene Realitäten, die es dann auch gibt, finde ich immer super hilfreich.“

Grenzüberschreitung, so lässt sich hier zusammenfassen, ist eine Praxis, die den nationalen und begrenzten gesellschaftlichen Räumen Alternativen gegenüberstellt: In Form von Ideen und Konzepten („Großregion“, „Europa“) und deren Institutionalisierung, aber insbesondere auch in ihrer für die Kleinprojekte charakteristischen Form des Austauschs und der Netzwerkbildung. Austausch und Netzwerke bilden dabei einen zentralen Bezugspunkt in der Sinnstiftung und Legitimation der Kleinprojekte für die Befragten. Sie bieten ebenfalls Anknüpfungspunkte für persönliche Identifizierungen der Beteiligten. Beides verdeutlicht, dass sich das Ziel „Grenzüberschreitung“, das schon in den offiziellen Anträgen für die Kleinprojekte eingefordert wird, nicht alleine auf die Interreg-Vorgaben reduzieren lassen. Vielmehr scheint Grenzüberschreitung auch für sich genommen schon als Ressource für soziale Interaktion den Anträgen bereits vorzuliegen. So verweisen die Aussagen in den Interviews möglicherweise auf einen Prozess der Selbstselektion, bei dem Antragstellende als spezifische soziale Gruppe bereits die gewünschten Ideen für die Interreg-Kleinprojekte mitbringen. Die Ergebnisse verweisen jedoch auch darüber hinaus auf eine bereits vorhandene Etablierung der Grenzregion sowie die fortschreitende europäische Integration, in der sich eine grenzüberschreitende Praxis in dem Leben und den Persönlichkeitsstrukturen der Beteiligten bereits eingeschrieben hat.

4. Fazit: Schengen-Grenzen und Kleinprojekte in der Großregion

Der vorliegende Beitrag bietet einen Einblick in die Perspektiven von Beteiligten in grenzüberschreitenden Interreg-Kleinprojekten. Er verfolgt die doppelte Frage, wie die Beteiligten vor dem Hintergrund ihrer Kooperation auf Grenzen blicken und mit welchen Denk- und Handlungsweisen

sie mit diesen Grenzen umgehen. Zur Frage nach den Perspektiven auf Grenzen wurde herausgearbeitet, dass Beteiligte diese im Alltag, aber auch innerhalb der Kooperation nach wie vor in ihren trennenden Funktionen wahrnehmen, etwa wenn sich das Alltagsleben nicht über die Grenze hinaus erstreckt oder Projekte durch mangelnde Beteiligung auf der anderen Seite der Grenze ins Stocken geraten. Gleichzeitig weisen einige Befragte die Barrierefunktion von Grenzen auch zurück und betonen stattdessen die eigenen grenzüberschreitenden Biografien und Identifizierungen sowie die Selbstverständlichkeit offener Grenzen im Alltag, wie sie durch das Schengener Übereinkommen möglich wurde. Eine grenzüberschreitende Praxis wird an dieser Stelle von den Befragten bereits normativ gewendet und einer negativ gesehenen Trennfunktion von Grenzen gegenübergestellt.

Die verschiedenen Umgangsweisen mit Grenzen in den Kleinprojekten wurden mithilfe von drei begrifflichen Orientierungen systematisiert. Sie lassen sich hier abschließend als drei offene, analytische Dimensionen zusammenfassen, mit denen sich der Umgang mit Grenzen in einer prozessualen Logik erfassen lässt. Die mithilfe der Interviews rekonstruierten Denk- und Handlungsweisen zielen erstens auf die Erfahrung mit und Herausstellung von *Heterogenität* im Setting der Kleinprojekte. Befragte beschreiben Differenzenerfahrungen, die sie mit ihren Partner:innen aus den Nachbarländern machen, sei es auf der Ebene von Kultur, Sprache oder administrativer Verwaltung. Dabei wird die Heterogenität jedoch nicht nur als Herausforderung und in einigen Fällen auch problematisch wahrgenommen, sondern auch als eine besondere Chance zu etwa persönlichen Lernprozessen. Zweitens geht die Wahrnehmung von Heterogenität in den Beschreibungen über in Prozesse der *Relationierung* und *Übersetzung*, mit denen die Beteiligten Unterschiede einordnen, bewerten, übersetzen, in die Projekte aktiv einbeziehen oder sich auch an sie anpassen. Insbesondere anhand der Übersetzungsleistungen wird deutlich, dass sich diese nicht ausschließlich auf die sprachliche Ebene beziehen, sondern auch auf die unterschiedlichen Handlungs- und Organisationsweisen der Partner:innen und ihren Teilregionen. Drittens bildet die *Grenzüberschreitung* daran anschließend eine Form der Umgangsweise mit Grenzen und Unterschieden, in denen die Logik der Trennung überwunden wird. Das ist etwa der Fall, wenn grenzüberschreitende Identifizierungen angeführt werden, in denen das Kollektiv der Kleinprojekte als „Wir“ adressiert oder auch allgemein die „Großregion“ oder „Europa“ als bereits gesellschaftlich vorliegende Orientierungen eingebracht werden. Darüber hinaus betonen die Beteiligten die grenzüberschreitenden Netzwerke und sozialen Austauschprozesse, die

sich in den Kleinprojekten bilden. Sie adressieren damit zu den nationalen Kategorisierungen alternative Kollektive, die sich über die territorialen Grenzen hinweg erstrecken.

Schengen-Grenzen, so lässt sich hier abschließend festhalten, stehen im Zentrum einer spezifischen Praxis und ihnen zugehörigen Denk- und Handlungsweisen. Im Falle der Kleinprojekte steht diese Praxis im Kontext der europäischen Integration und ihren Interreg-Fördermöglichkeiten sowie der bereits fortgeschrittenen grenzüberschreitenden Integration innerhalb der hier untersuchten Großregion. Vor diesem Hintergrund lässt sich die beschriebene Praxis daher als eine spezifische *europäische* oder *EUropäische* Praxis verstehen. Am Beispiel der Interreg-Kleinprojekte zeichnet sich diese Praxis über ihre spezifischen Wahrnehmungen von und Umgangsweisen mit Grenzen aus, die sich über Erfahrung und Konstruktion von Heterogenität, die Relationierungs- und Übersetzungsarbeit bis hin zur Grenzüberschreitung in Form gemeinsamer Orientierungen, Handlungsweisen und dem Bilden grenzüberschreitender Netzwerke bestimmen lässt.

Literaturverzeichnis

- Breidenstein, G., Hirschauer, S., Kalthoff, H. & Nieswand, B. (2015). *Ethnografie. Die Praxis der Feldforschung* (2. Aufl.). UTB.
- Braun, D., Connor, U. & Höfer, K. (Hrsg.). (2025). *Grenzregionen als Laboratorien der Europaforschung. Multidisziplinäre Perspektiven auf gesellschaftliche Herausforderungen in europäischen Grenzregionen*. Nomos.
- CES – Conseil Economique et Social. (2022). *Für eine kohärente Entwicklung der grenzüberschreitenden Metropole Luxemburgs in der Großregion*. <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/themes-europeens/stellungnahme-koherente-grenzberschreiten-de-kooperation-in-der-grossregion-2022.pdf>
- Connor, U. (2023). *Territoriale Grenzen als Praxis. Zur Erfindung der Grenzregion in grenzüberschreitender Kartografie*. Nomos.
- Connor, U. (2024a). Cross-border mapping and cooperation: integrating and dividing practices. *Border and Regional Studies*, 12(1), 7–33.
- Connor, U. (2024b). Die grenzüberschreitende Region als Karte. Raum- und Wissenspraktiken im Kontext der Kooperation. In F. Weber, O. Kühne & J. Dittel (Hrsg.), *Transformation Processes in Europe and Beyond Perspectives for Horizontal Geographies* (S. 435–457). Springer VS.
- Decoville, A. & Durand, F. (2020). Cross-border spatial planning. In B. Wassenberg & B. Reitel (Hrsg.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (S. 262–264). Peter Lang.
- Dittel, J. (2023). Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 125–148). Springer VS.

- Durand, F. & Decoville, A. (2018). Establishing Cross-Border Spatial Planning. In E. Medeiros (Hrsg.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe* (S. 229–244). Springer VS.
- EC – European Commission. (2017). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Boosting growth and cohesion in EU border regions*. No. COM/2017/0534. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions
- Evrard, E. (2020). Euroregion (Concept). In: B. Wassenberg & B. Reitel (Hrsg.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (S. 381–383). Peter Lang.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Aufl.). Springer VS.
- Großregion. (2025, 10. April). Institutionelle Kooperation. <https://grossregion.net/Institutionen>
- Hartz, A. & Caesar, B. (2022). A short profile of the Greater Region and the Upper Rhine region. In K. Pallagst, A. Hartz & B. Caesar (Hrsg.), *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière – The future viability of cross-border cooperation, Arbeitsberichte der ARL 33* (S. 46–61). Hannover. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/258994/1/1802576487.pdf>
- Höder, S. & Krämer, P. (Hrsg.). (2025). *Nachbarsprachen – Sprachnachbarn. Mehrsprachigkeit und Sprachpolitik in Deutschlands Grenzregionen*. Nomos.
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2025, 16. April). Grenzgängerströme in der Großregion. <https://www.iba-oie.eu/themen/grenzgaengermobilitaet/grossregion/grenzgaengerstroeme-in-der-grossregion>
- Interreg-GR. (2025, 10. April). Finanzierung. <https://interreg-gr.eu/de/finanzierung/klleinprojekte/>
- Klatt, M. (2021). Diesseits und jenseits der Grenze – das Konzept der Grenzregion. In D. Gerst, M. Klessmann & H. Krämer (Hrsg.), *Grenzforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium* (S. 143–155). Nomos.
- Lambertz, K.-H. (Hrsg.). (2010). *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa: Berichte und Dokumente des Europarates sowie Reden zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa*. Dike; Nomos.
- Nohl, A.-M. (2009). *Interview und dokumentarische Methode. Anleitungen für die Forschungspraxis* (3. Aufl.). Springer VS.
- Peyrony, J. (2020). Border Obstacles. In B. Wassenberg & B. Reitel (Hrsg.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (S. 131–133). Peter Lang.
- Schmidt, R. (2012). *Soziologie der Praktiken. Konzeptionelle Studien und empirische Analysen*. Suhrkamp.

- Svensson, S. & Balogh, P. (2018). Limits to Integration: Persisting Border Obstacles in the EU. In E. Medeiros (Hrsg.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe* (S. 115–134). Springer VS.
- Tzvetanova, P. (2020). European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). In B. Wassenberg & B. Reitel (Hrsg.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (S. 364–368). Peter Lang.
- Ulrich, P. (2020): Territorial cooperation, supraregionalist institution-building and national boundaries: the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) at the eastern and western German borders. *European Planning Studies*, 28(1), 57–80.
- Weber, F. (2022). Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19. *European Societies*, 24(3), 354–381. <https://doi.org/10.1080/14616696.2022.2076894>
- Weber, F. & Dittel, J. (2025). Grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Lichte der Covid-19-Pandemie – Herausforderungen und Perspektiven zur Krisenfestigkeit. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume*. Arbeitsberichte der ARL 38 (S. 3–27). Selbstverlag.
- Weber, F. & Dörrenbächer, H. P. (2022). Die grenzüberschreitende Region. In U. Ermann, M. Höfner, S. Hostniker, E. M. Preininger & D. Simic (Hrsg.), *Die Region – eine Begriffserkundung* (S. 181–190). transcript Verlag.
- Weber, F. & Wille, C. (2020). Grenzgeographien der COVID-19-Pandemie. In B. Caesar & J. Hollstegge (Hrsg.), *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen* (S. 191–223). Springer VS.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Joachim Beck ist Professor für Verwaltungsmanagement und seit 2019 Rektor an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl. Er ist zudem Vize-Direktor des deutsch-französischen Jean-Monnet-Exzellenzzentrums und Sprecher des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst in Deutschland. Seine Forschungsgebiete sind grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, europäischer Verwaltungsraum sowie die international vergleichende Analyse von Ansätzen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung.

Kamil Bembnista studierte Soziologie an der Freien Universität Berlin sowie an der Universität Hamburg und Dokumentarfilmregie an der Wajda School in Warschau. Er promovierte an der Universität Duisburg-Essen in Kommunikationswissenschaften und ist assoziiertes Mitglied am Sonderforschungsbereich ‚Re-Figuration von Räumen‘ an der Technischen Universität Berlin. Er ist als Research Associate am Luxembourg Institute of Socio-Economic Research in den Projekten BOMIOTICS (A social semiotic approach to borders’ symbolic meaning) und B-SCENE (Visual participatory methods in border research) tätig. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören kulturelle Grenzforschung, visuelle partizipative Methoden, Diskursanalyse, art-based research und sozialwissenschaftliche Raumforschung.

Dominik Bertram ist seit 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe Regionalentwicklung von Prof. Dr. Tobias Chilla am Institut für Geographie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Zuvor absolvierte er ein Geographiestudium in Erlangen mit dem Schwerpunkt auf Europäischer Raumentwicklung (2015–2020). Sein Forschungsschwerpunkt liegt im Bereich der Raumentwicklung von Grenzübereichen und Berggebieten. U. a. arbeitete er in dem vom BMBF geförderten Projekt CoBo (Cohesion in Border Regions) sowie im von ESPON geförderten Forschungsprojekt Core-IB (Collecting and analysing data for the post-27 INTERREG).

Dominik Brodowski ist Professor für Europäisierung, Internationalisierung und Digitalisierung des Straf- und Strafverfahrensrechts an der Uni-

versität des Saarlandes und seit 2024 deren Vizepräsident für Internationalisierung und Europa. Nach Studium der Rechtswissenschaften in Tübingen und Philadelphia (USA) und juristischem Vorbereitungsdienst wurde er 2015 von der Eberhard Karls Universität Tübingen auf Grundlage einer Dissertationsschrift zu Überwachungsmaßnahmen im Polizei- und Strafvollzugsrecht promoviert und 2021 an der Goethe-Universität Frankfurt am Main mit einer Arbeit zu strafverfassungsrechtlichen und kriminalpolitikwissenschaftlichen Einflüssen auf Strafgesetzgebung habilitiert. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf strafrechtlichen Fragen der Digitalisierung und der IT-Sicherheit, der Europäisierung und Internationalisierung des Strafrechts, dem Strafverfassungsrecht sowie den Grundlagen und Grenzbereichen des Strafrechts.

Tobias Chilla ist seit 2012 Professor für Geographie und Regionalentwicklung an der Universität Erlangen-Nürnberg. Er bearbeitet mit seinem Team zahlreiche Projekte im Bereich der Border Studies. Die Forschungsprojekte werden bspw. unterstützt durch die DFG (grenzüberschreitendes Wirtschaftsgeschehen), BMBF (Kohäsion in Grenzräumen) und ESPON (grenzüberschreitende Verflechtungsmuster). Beratungsprojekte erfolgen insbesondere für Bundesministerien. In methodischer Hinsicht liegt der Schwerpunkt der Arbeitsgruppe in der Visualisierung heterogener Datenarten.

Ulla Connor ist seit 2023 Postdotorandin im Nachwuchskolleg ‚Europa‘ des Clusters für Europaforschung (CEUS) der Universität des Saarlandes. Sie ist Soziologin mit dem Schwerpunkt Praxistheorie, Raumsoziologie, Grenz- und Europaforschung sowie qualitative Methoden. Nach ihrem Studium an der Technischen Universität Darmstadt und der Universität Toulouse arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Philipps-Universität Marburg im Arbeitsbereich Allgemeine Soziologie (2015–2017). 2017–2022 war sie wissenschaftliche Assistentin am UniGR-Center for Border Studies (Universität Luxemburg). Ulla Connor promovierte 2022 an der Universität Luxemburg mit einer Dissertation zum Thema territoriale Grenzen als Praxis am Fallbeispiel grenzüberschreitender Kartographie. Sie ist Mitglied der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der European Sociological Association und der UniGR-CBS Arbeitsgruppe Raumplanung sowie Sprecherin der KWG-Sektion Kulturwissenschaftliche Border Studies (zusammen mit Maria Klessmann).

Julia Dittel studierte Historisch orientierte Kulturwissenschaften und Angewandte Kulturwissenschaften an der Universität des Saarlandes. Seit 2021 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe Europastudien an der Universität des Saarlandes tätig. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Border Studies, Resilienz, Perspektiven nachhaltiger Regionalentwicklung sowie der Landschaftsforschung.

Michael Frey ist Professor für öffentliches Recht an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl. Er leitet dort das Kehler Institut für Angewandte Forschung (KIAF), das Forschungsinstitut der Hochschule. Seine Forschungsschwerpunkte hat er im Bereich der rechtlich-administrativen Fragestellungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in der er aufgrund seiner vorigen Tätigkeit in der Stabsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und europäische Angelegenheiten und als Deutscher Delegationssekretär der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Oberrheinkonferenz über weitreichende Kompetenzen verfügt, sowie im Bereich der rechtlich-administrativen Fragestellungen der Energiewende und des Klimaschutzes. Mit seiner Forschung arbeitet er an der Weiterentwicklung verschiedener Elemente der cross-border-friendly legislation, zu der u. a. die Nutzung von Abweichungsregelungen sowie die grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung im Mehrebenensystem gehören.

Ines Funk ist seit 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung und am CEUS | Cluster für Europaforschung an der Universität des Saarlandes. Sie koordiniert den grenzüberschreitenden Master Border Studies. Nach dem Studium der Historisch orientierten Kulturwissenschaften an der Universität des Saarlandes schloss sie 2015 ihre Promotion zur grenzüberschreitenden Patientenmobilität in der Grenzregion Saarland-Lorraine ab. Ihre Forschungsinteressen sind Border Studies, insbesondere grenzüberschreitende Arbeits- und Ausbildungsmärkte. Ihre Forschungsprojekte der letzten Jahre beschäftigen sich u. a. mit der Entwicklung der grenzüberschreitenden dualen Berufsausbildung an der deutsch-französischen Grenze und den Erfahrungen von Studierenden in grenzüberschreitenden Studiengängen während der Covid19-Pandemie. Ines Funk ist Mitglied der Arbeitsgruppe „Arbeit und Ausbildung“ des UniGR-Center for Border Studies, die sich aktuell u. a. mit der Frage der grenzüberschreitenden Solidarität beschäftigt.

Stefan Hippe absolvierte sowohl seinen Bachelor- als auch seinen Masterabschluss in Geographie an der Universität Erlangen-Nürnberg. Seit 2021

ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter in der Arbeitsgruppe Regionalentwicklung von Prof. Dr. Tobias Chilla am Institut für Geographie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Er ist in diversen Forschungsprojekten in den Border Studies tätig. In den letzten Jahren publizierte er in einschlägigen Fachzeitschriften Artikel aus den Bereichen der grenzregionalen Resilienz, grenzüberschreitenden Mobilität und der grenzüberschreitenden Integration. Hierbei liegt sein Fokus auf quantitativen Methoden mit Daten aus traditionellen, aber auch neuen Datenquellen (new data).

Luis Jakobi ist seit August 2024 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Professorin Dr. Liane Wörner, LL.M. (UW-Madison). Nach dem Studium der Rechtswissenschaft von Oktober 2019 bis Juni 2024 an der Universität Konstanz arbeitet er derzeit an seinem Dissertationsvorhaben, in welchem er sich mit Fragen des transnationalen Austauschs von Beweisen, Informationen und sonstigen Daten im europäisierten Strafverfahren befasst. Seine sonstigen Forschungsinteressen liegen im Allgemeinen Teil des Strafrechts und in den verfassungs- und europarechtlichen Bezügen des Straf- und Strafverfahrensrechts. Bereits während der Studienzeit war er am Lehrstuhl von Professorin Wörner als studentische Hilfskraft, u. a. in strafrechtsvergleichenden Projekten sowie im Zentrum für HUMAN | DATA | SOCIETY, tätig.

Alexander Kratz ist Doktorand bei Prof. Dr. Nikolaus Marsch und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Universität des Saarlandes. Er promoviert rechtsvergleichend zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich. Nach seinem Studium in Freiburg i. Br. absolvierte er das Referendariat in Frankfurt am Main, u. a. bei der Europäischen Zentralbank. Gemeinsam mit Prof. Dr. Nikolaus Marsch und David Gölz wurde er 2023 mit dem saarländischen Landespreis Hochschullehre ausgezeichnet.

Heinrich Kreft, Botschafter a. D., ist seit Anfang November 2024 Mercator-IPC Senior Fellow am Istanbul Policy Center sowie ‚Programmdirektor China‘ in der Diplomaten-Akademie des Auswärtigen Amts. Bis zu seinem Eintritt in den Ruhestand nach nahezu 40 Jahren im deutschen Auswärtigen Dienst zum 1. September 2024 war er Inhaber des vom Auswärtigen Amt gestifteten Lehrstuhls für Diplomatie, Leiter des Studiengangs Internationale Beziehungen und Europäische Studien (Dekan) sowie Direktor

des Zentrums für Diplomatie der Andrassy Universität Budapest. Zuvor war er Botschafter der Bundesrepublik Deutschland im Großherzogtum Luxemburg (2016–2020), Sonderbotschafter für den interkulturellen und interreligiösen Dialog sowie für die internationalen wissenschaftlichen Beziehungen und stellvertretender Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt. Weitere Verwendungen führten ihn in seiner Diplomatenlaufbahn nach Washington, Tokyo, Madrid und La Paz. Zwischendurch war er Visiting Fellow beim Henry L. Stimson Center, der Heritage Foundation, den Brookings Institutions sowie dem Woodrow Wilson International Center for Scholars und der Transatlantic Academy des German Marshall Fund of the United States in Washington (D.C.). Er hat am Juniata College, Huntingdon, PA (USA), am Institut d'Études Politiques de Paris und dem Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine der Sorbonne Nouvelle sowie an der Westfälischen Wilhelms Universität Münster Politikwissenschaften, Neuere Geschichte und Soziologie studiert und zahlreiche Publikationen verfasst.

Reiner Marcowitz ist nach Lehr- und Forschungstätigkeiten an der Technischen Universität Dresden und dem Deutschen Historischen Institut Paris seit 2007 Professor für Deutschlandstudien an der Universität Paul Verlaine Metz (seit 2012 Universität Lothringen). Forschungsschwerpunkte sind die deutsche und die französische Geschichte sowie jene der deutsch-französischen Beziehungen vom 19. bis 21. Jahrhundert und die europäische Integrationsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg.

Nikolaus Marsch ist Professor für Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Universität des Saarlandes. Nach seinem Studium in Trier und Berlin und dem Referendariat in Berlin, Speyer und Karlsruhe wurde er 2011 in Osnabrück mit der Dissertation „Subjektivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich“ promoviert. 2017 folgte die Habilitation in Freiburg („Das europäische Datenschutzgrundrecht“). Er absolvierte den cycle international long der École nationale d'administration (ENA) in Straßburg. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen das Datenschutz-, Informations- und Medienrecht sowie die deutsch-französische Rechtsvergleichung. 2016 wurde er gemeinsam mit Yoan Vilain und Mattias Wendel für das von ihnen herausgegebene Buch „Französisches und Deutsches Verfassungsrecht. Ein Rechtsvergleich“ mit dem Deutsch-Französischen Parlamentspreis des Bundestags und der Assemblée nationale ausgezeichnet.

Rahel Alia Müller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Kehler Institut für Angewandte Forschung (KIAF) an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl. Bereits während ihres dortigen Public Management Studiums war sie als studentische Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Dr. Michael Frey tätig. Ihre wissenschaftliche Arbeit konzentriert sich auf rechtlich-administrative Fragestellungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie von Wasserstofftransportinfrastrukturen an Ober- und Hochrhein. Zuletzt publizierte sie zusammen mit Michael Frey mehrere Studien zum Potenzial von Abweichungsregelungen, insbesondere im Lichte der Experimentierklausel des Art. 13 Abs. 2 des Vertrags von Aachen. Dies fügt sich ein in die Forschung an Elementen der cross-border-friendly legislation.

Lukáš Novotný ist Dozent am Institut für Politikwissenschaft der Philosophischen Fakultät der Jan Evangelista Purkyně Universität in Ústí nad Labem. Er studierte Politologie, Soziologie und Germanistik in Pilsen, Bayreuth und Chemnitz. Seine Forschungsschwerpunkte sind Grenzgebiete, insbesondere die tschechisch-deutsche Grenzregion. Hier forschte er bereits u. a. zur Bedeutung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes, zum Krisenmanagement und zu Hindernissen bei der grenzüberschreitenden Verkehrsplanung. Daneben forscht er zur europäischen Integration, insbesondere zur Kohäsionspolitik. Darüber hinaus ist er Mitglied der sächsisch-tschechischen Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beim Außenministerium Tschechiens sowie der Arbeitsgruppen der Euroregionen Erzgebirge und Elbe/Labe. Er ist auch Mitglied der Evaluierungsgruppe des Interreg Sachsen-Tschechien-Programms und kooperiert mit dem tschechischen Ministerium für regionale Entwicklung in Fragen der Kohäsion und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Jochen Oltmer ist Professor für Neueste Geschichte und Migrationsgeschichte sowie Mitglied des Vorstands des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück sowie des Sonderforschungsbereichs 1604 ‚Produktion von Migration‘ der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) am IMIS. Er amtiert außerdem gegenwärtig als Vizepräsident für Studium und Lehre der Universität Osnabrück. Jochen Oltmer arbeitet zu deutschen, europäischen und globalen Migrationsverhältnissen in Vergangenheit und Gegenwart.

Elżbieta Opilowska studierte Germanistik an der Maria Curie Skłodowska Universität in Lublin und Europastudien an der Universität Leipzig. Sie ist Direktorin des Instituts für Soziologie, Leiterin des Zentrums für Regio-

nal- und Grenzraumstudien an der Universität Wrocław und assoziiertes Mitglied am Viadrina Center for Polish and Ukrainian Studies. Im Sommersemester 2025 ist sie Europa-Gastprofessorin am Cluster für Europaforschung an der Universität des Saarlandes. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören: Grenzraumstudien, Erinnerungskulturen, Migrationsstudien, europäische Integration und deutsch-polnische Beziehungen. Derzeit leitet sie an der Universität Wrocław drei Forschungsprojekte: LYMAS: Life Strategies of Young Labouring Migrants in Ageing Societies, gefördert von der Volkswagen Stiftung; Horizon Europe International Project: B-SHAPES: Borders Shaping Perceptions of European Societies; Resilienz der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa – eine vergleichende Analyse der deutsch-polnischen und deutsch-französischen Grenzgebiete, gefördert von der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung.

Leonie Staud studierte im Bachelor Internationales Tourismusmanagement als deutsch-französischen Studiengang an der Université de Lorraine, der htw saar und der Varna University of Management (Bulgarien). Im Master studierte sie ‚Deutsch-Französische Studien: Grenzüberschreitende Kommunikation und Kooperation‘ an der Universität des Saarlandes, der Université de Lorraine und der Universität Luxemburg. Ihre Masterarbeit verfasste sie zu politischen Grenzdiskursen in den Europawahlprogrammen deutscher und französischer Parteien aus den Jahren 2019 und 2024. Seit 2023 ist sie in der Arbeitsgruppe Europastudien mit Schwerpunkt Westeuropa und Grenzräume an der Universität des Saarlandes tätig. Ihre Forschungsinteressen umfassen europäische Grenzräume, politische Grenzdiskurse, die Entstehung der europäischen Grenz- und Migrationspolitik sowie die Rolle Deutschlands und Frankreichs bei der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen in Europa, der Entstehung des Schengen-Raums und dessen Entwicklung bis heute.

Stefanie Thurm ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe für Komparative Europaforschung an der Universität des Saarlandes. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich vorwiegend mit Governance- und Policy-Prozessen in Grenzregionen sowie mit politischem Lernen und Politiktransfer in komplexen Mehrebenensystemen. Bis 2024 war sie Projektmitarbeiterin im BMBF-geförderten Verbundvorhaben ‚Linking Borderlands‘. Ihre Forschung wurde u. a. in Fachzeitschriften wie dem Journal of European Public Policy und Regional & Federal Studies veröffentlicht. Derzeit promoviert sie zur Nachbarsprachenpolitik der deutschen Bundesländer und untersucht, welche Faktoren die Förderung von Nachbarsprachen

auf Landesebene beeinflussen. Sie hat in Trier und Kaiserslautern Anglistik, Medien- und Sozialwissenschaften studiert und ihr Studium 2021 mit einem M.A. abgeschlossen.

Birte Wassenberg ist Professorin für Zeitgeschichte am Sciences Po-Institut der Universität Straßburg. Als ehemalige Beamtin der Region Elsass, zuständig für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, ist sie heute Inhaberin eines Jean-Monnet-Lehrstuhls, Direktorin des deutsch-französischen Jean-Monnet-Exzellenzzentrums in Straßburg und Vize-Präsidentin für Europa und internationale Beziehungen der Université de Strasbourg. Ihre Forschungsgebiete sind Geschichte europäischer Organisationen (EU, Europarat), grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, deutsch-französische Beziehungen und Euroskeptizismus.

Florian Weber studierte Geographie, Betriebswirtschaftslehre, Soziologie und Publizistik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. An der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg promovierte er zu einem Vergleich deutsch-französischer Stadtpolitiken. Seit 2019 forscht und lehrt er als Juniorprofessor, seit 2025 als Universitätsprofessor für Europastudien an der Universität des Saarlandes. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Diskurs- und Landschaftsforschung, Border Studies, erneuerbaren Energien sowie Stadtentwicklungsprozessen im internationalen Vergleich.

Georg Wenzelburger ist Politikwissenschaftler und Professor für Komparative Europaforschung an der Universität des Saarlandes. Er lehrt und forscht zum Vergleich von Public Policies in westlichen Demokratien mit Schwerpunkten auf dem Wohlfahrtsstaat, der Politik der inneren Sicherheit sowie der Regulierung des digitalen Raums. Weitere Forschungsinteressen bestehen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa und deren Relevanz für die europäische Integration sowie zur Rolle von Emotionen in der Politik. Theoretisch stützt sich seine Arbeit auf Theorien der vergleichenden Policy-Forschung mit einem besonderen Fokus auf der Rolle von politischen Parteien. Seine Arbeiten wurden bei Oxford University Press und in renommierten Fachzeitschriften wie dem *British Journal of Political Science*, dem *European Journal of Political Research*, dem *Journal of Public Policy* oder *West European Politics* veröffentlicht.

Christian Wille ist Senior Researcher in Cultural Border Studies, Leiter des UniGR-Center for Border Studies und stv. Studiengangsleiter des tri-

nationalen Master in Border Studies an der Universität Luxemburg. Er lehrt Cultural Border Studies, ist Gründungsmitglied der Forschungsgruppen Kulturwissenschaftliche Border Studies (KWG) und Bordertextures (UniGR-CBS) sowie Mitherausgeber der Buchreihe ‚Border Studies. Cultures, Spaces, Orders‘ (Nomos-Verlag). Christian Wille hat an der Universität des Saarlandes und der Universität Luxemburg promoviert, an der Universität des Saarlandes und der Universität Lothringen gelehrt und für die Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle der Großregion gearbeitet. Derzeit forscht und publiziert er über Grenzen und vergrenzte Alltagskulturen aus Komplexitätstheoretischer Perspektive.

Liane Wörner ist seit 2019 Inhaberin des Lehrstuhls für Strafrecht, Strafprozessrecht, Strafrechtsvergleichung, Medizinstrafrecht und Rechtstheorie und seit 2021 Direktorin des Zentrums für HUMAN | DATA | SOCIETY an der Universität Konstanz. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft in Leipzig bis 1998 und dem Referendariat in Hessen bis 2001 folgten der LL.M. an der UW Law School in Madison (USA) zur „Effectiveness of Wiretapping against Terrorism“ 2002, die Promotion mit „Der fehlgeschlagene Versuch zwischen Tatplan und Rücktrittshorizont“ 2009 und die Habilitation mit „Widersprüche beim strafrechtlichen Lebensschutz“ 2017. Wörner ist seit 2017 Mitglied im Global Diplomacy Lab, im Scientific Committee der AIDP, leitete 2023/2024 die Arbeitsgruppe Schwangerschaftsabbruch der Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin (KOMrSF) der deutschen Bundesregierung und forscht derzeit einerseits im Ladenburger Kolleg der Benz-Stiftung mit „Technologische Intelligenz zur Transformation, Automatisierung und Nutzerorientierung des Justizsystems“ TITAN sowie interdisziplinär mit Kolleginnen in „Female Ecologies – Körpertechnologien zwischen Wissen, Medien und Recht“. Sie untersucht das Straf- und Strafverfahrensrecht jeweils aus internationaler, strafrechtsvergleichender Perspektive und fragt kritisch, gerade auch interdisziplinär, welches Strafrecht es überhaupt braucht, etwa wie sich das datafizierte Soziale regulieren lässt.

Matthias Wörner ist seit 2024 Dozent an der Hochschule der Polizei in Baden-Württemberg in Villingen-Schwenningen und unterrichtet dort Einsatzwissenschaften. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft in Leipzig bis 1998, einer Anstellung als wissenschaftlicher Assistent bei Prof. Dr. Walter Gropp, Lehrstuhl für Straf- und Strafprozessrecht, und dem Referendariat in Hessen bis 2001 folgte ein Forschungsaufenthalt am Frank C. Remington Center der UW Law School in Madison (USA) in einem

Projekt „effektive Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in der Polizei“. 2004 trat er in den höheren Dienst der Bundespolizei ein und hatte mehrere Führungs- und Stabsfunktionen in Selb und am Frankfurter Flughafen inne. Im Jahre 2019 wechselte er zur Landespolizei Baden-Württemberg, wo er bis 2024 Leiter des Polizeireviers Tuttlingen war. Er forscht und veröffentlicht zum verdeckten Ermittler, zur Korruptionsbekämpfung in Deutschland, zur Rechtshilfe in Deutschland und zur grenzüberschreitenden polizeilichen Informationsübermittlung sowie dem Strafrecht der EU.

Kristina Zumbusch ist seit 2015 Vizedirektorin am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen. Im Forschungszentrum Regionalwissenschaften bearbeitet sie angewandte Forschungs- und Beratungsprojekte insbesondere zu (grenz)regionaler Entwicklung und Governance. Sie unterstützt regelmäßig grenzüberschreitende Kooperationen bei Leitbildprozessen, Entwicklungsstrategien und Evaluationen. Weitere Schwerpunkte sind die regionale Innovationspolitik, insbesondere im Zusammenspiel von Hochschulen und ihren Standortregionen, Wirkungsanalysen sowie Evaluationen von Programmen, Prozessen oder Institutionen mit (grenz)regionalem Impact.

Daniel Zwicker-Schwarm ist Diplom-Verwaltungswissenschaftler und seit 2015 Projektleiter am Forschungszentrum Regionalwissenschaft, Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG). Zuvor war er am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin und bei der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich kommunale und regionale Wirtschaftsförderung, Gewerbeflächenentwicklung, Innovations- und Technologiepolitik sowie europäische territoriale Zusammenarbeit (u. a. Projekte zur Entwicklung und Evaluation grenzüberschreitender und transnationaler Interreg-Programme).