

40 Jahre Schengener Abkommen

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten die Staatssekretäre Frankreichs, Belgiens, Luxemburgs, der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland eine Vereinbarung, die zur Schaffung eines Europas ohne Kontrollen an Binnengrenzen führen sollte. Sie trafen sich dafür in der kleinen luxemburgischen Gemeinde Schengen, nach der das Abkommen benannt wurde. 1995, zehn Jahre nach der Unterzeichnung, trat das Abkommen in Kraft. Heute umfasst der Schengen-Raum 29 Länder, darunter 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten und alle vier Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation. Von Simone Paoli und Isabel Hilpert

Mit einer Fläche von über vier Millionen Quadratkilometer, knapp 420 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern und täglich 3,5 Millionen Grenzübertritten ist der Schengen-Raum der weltweit größte Raum freien Grenzverkehrs (European Council 2025). Das Schengener Abkommen gilt als Meilenstein der Europäischen Integration. Es verwirklicht eine der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes und hat die Funktionsweise und Wahrnehmung von Grenzen in Europa grundlegend verändert. Schengen bestimmt, wie Menschen in den europäischen Raum gelangen und sich in ihm bewegen. Von Beginn an war das Konzept der Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums mit einer massiven Erweiterung, Vereinheitlichung und Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen verbunden.

Zum 40. Jahrestag wird das Europa der offenen Binnengrenzen zunehmend in Frage gestellt – vor dem Hintergrund weitreichender Politisierung und Versicherheitlichung von Migration sowie einer allgemeinen Renationalisierung europäischer Politiken. Dennoch bleibt Schengen ein Identitätsmerkmal und Grundpfeiler der Europäischen Union (EU). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei, Justiz, Rechtssystemen und Innenpolitiken sowie die Außenpolitik der Mitgliedsstaaten werden maßgeblich durch das Abkommen beeinflusst. Es hat vor allem eine spürbare Bedeutung für das Leben von Millionen Menschen in der EU, insbesondere in Grenzregionen.

Erweiterung des Schengen-Raums

Das Schengener Abkommen wurde ursprünglich von fünf der damals zehn Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft als zwischenstaatliches Abkommen unterzeichnet: Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden. (**Video:** Interview mit Robert Goebbels, der das Abkommen als verantwortlicher Staatssekretär von Luxemburg am 14. Juni 1985 unterzeichnete).



Leibniz-Institut für Länderkunde „Robert Goebbels im Interview“. Vimeo, 20.03.2025.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 wurde der Schengen-Besitzstand, das heißt die Gesamtheit der Rechtsvorschriften zur Regelung des Schengen-Raums, in das Vertragswerk der EU übernommen. Die Entwicklung des Schengen-Raums erfolgte in mehreren Phasen (**Karte 1**).

Als Vorbild für alle folgenden Erweiterungsrounden diente die Integration der Mittelmeerländer. Zwischen 1990 und 1992 unterzeichneten Italien, Spanien, Portugal und Griechenland das Schengener Abkommen. Spanien und Portugal traten dem Schengen-Raum 1995 direkt gemeinsam mit den Gründungsmitgliedern bei, Italien folgte 1997 und Griechenland erst 2000. Die Schengen-Gründungsländer stellten an die Beitrittskandidaten sowohl politische (z. B. Verschärfung der Migrationspolitik) als auch technische (z. B. Verbesserung des Außengrenzschutzes) Anforderungen als Voraussetzungen für den Schengen-Beitritt.

Österreich unterzeichnete das Schengener Abkommen kurz nach dem EU-Beitritt (1995) und trat dem Schengen-Raum 1997 bei. Mit dem EU-Beitritt Finnlands und Schwedens 1995 wurde die Schengen-Frage auch in Skandinavien aktuell. Obwohl Island und Norwegen nicht EU-Mitglieder waren, durften alle fünf Länder der bereits bestehenden Nordischen Passunion 1996 das Abkommen unterzeichnen und 2001 dem Schengen-Raum beitreten. Dafür wurde eine Sonderregelung mit Island und Norwegen vereinbart. Dänemark hingegen nahm den Schengen-Besitzstand nur zwischenstaatlich und nicht als Teil des Gemeinschaftsrechtes an.

Mit der Schweiz wurde ab 2001 über einen Beitritt verhandelt, die sich dafür bereit erklärte, gleichzeitig ein Abkommen über die Besteuerung von Zinserträgen und die Bekämpfung der Finanzkriminalität auszuhandeln. Die Regelungen mit Island und Norwegen dienten als Vorbild, die Schweiz zwischen 2008 und 2009 formell mit dem Schengen-Raum zu assoziieren (nach der Unterzeichnung des Abkommens 2004). Liechtenstein folgte 2011.

Bereits vor der sogenannten Osterweiterung der EU 2004 um Tschechien, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowakei, Slowenien und Malta, unterzeichneten die Länder 2003 das Schengener Abkommen. Die Beitritte folgten zwischen 2007 und 2008 auf die Umsetzung restriktiverer Politiken im Bereich Grenzschutz und Migration. Zypern, obwohl ebenfalls seit 2004 Mitglied der EU, ist aufgrund der türkischen Besetzung des nördlichen Teils der Insel bisher nicht Teil des Schengen-Raums, strebt dies aber 2026 an.

Bulgarien und Rumänien unterzeichneten das Schengener Abkommen 2005. Obwohl die Europäische Kommission und das Europäische Parlament die Integration in den Schengen-Raum früh befürworteten, äußerten einige Staaten im Ministerrat Kritik, da die Länder nicht in der Lage seien, Korruption, organisierte Kriminalität und illegale Migration wirksam zu bekämpfen. Bulgarien und Rumänien traten dem Schengen-System schließlich zwischen 2024 und 2025 bei, nachdem Österreich seine Blockade aufgegeben hatte.

Kroatien unterzeichnete 2011 am Tag seines EU-Beitrittsvertrags das Abkommen und wurde 2023 Teil des Schengen-Raums, nachdem es die Partnerstaaten von der Funktionsfähigkeit seines Grenzschutzes überzeugen konnte.

Obwohl sie keine Vollmitglieder sind, gehören de facto auch Andorra, Monaco, San Marino und die Vatikanstadt zum Schengen-Raum (zur Geschichte des Schengener Abkommens siehe auch: Paoli 2018, Paoli 2020).

Rückkehr der Grenzkontrollen

Am 40. Jahrestag des Schengener Abkommens kontrollieren elf von 29 Mitgliedern ganz oder in Teilen Binnengrenzen zu anderen Schengen-Staaten: die Slowakei, Deutschland, Bulgarien, Slowenien, Italien, Österreich, die Niederlande, Norwegen, Dänemark, Frankreich und Schweden (European Commission 2025).

Grenzkontrollen zwischen Mitgliedsstaaten dürfen laut Schengen-Grenzkodex nur bei schwerwiegender Bedrohung der öffentlichen Ordnung beziehungsweise der inneren Sicherheit oder bei politischen, gesellschaftlichen oder sportlichen Großereignissen temporär durchgeführt werden (European Commission 2025). Bis 2015 wurden Kontrollen an den Binnengrenzen auch fast ausschließlich für einige Tage im Zusammenhang mit ebensolchen Großereignissen durchgeführt. Die **Karte 2** zeigt, wie sich dies seitdem geändert hat.

Irreguläre Migration, Terrorismus, geopolitische Umstände oder unzureichende Kontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums – die Begründungen der Mitgliedsstaaten für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen sind heute vielfältig und haben sich in den letzten Jahren von bedrohungsbasierten zu risikobasierten Argumenten verschoben (Karamanidou/Kasperek 2022). Sie zeugen insgesamt von einem veränderten Sicherheitsdiskurs und einem sinkenden Commitment zum europäischen Integrationsprojekt in den Mitgliedstaaten der EU (zur Debatte dazu siehe Pettersson Fürst 2025). Die „Migrationskrise“ 2015 und die COVID-19-Pandemie haben den Schengen-Raum grundlegend verändert.

„Migrationskrise“ 2015

Der bedeutendste Paradigmenwechsel fand zweifelsfrei in den Jahren 2015/2016 statt. Als aufgrund komplexer Krisenphänomene eine ungewöhnlich große Zahl Menschen Schutz in der EU suchte, führten neun Schengen-Staaten Kontrollen an ihren Grenzen wieder ein. Die Regierungen argumentierten, ihre Aufnahmekapazitäten seien erschöpft, die interne Sicherheit könne nicht mehr gewährleistet werden und verwiesen auf Kontrollpraktiken anderer Mitgliedsstaaten oder den mangelnden Schutz der Außengrenzen. Nachdem Deutschland zunächst Offenheit signalisiert hatte, kontrollierte es ebenfalls ab September 2015 alle Binnengrenzen mit Fokus auf die Grenzen zu Österreich.

Auf europäischer Ebene wurde eine gemeinsame Lösung gesucht, die letztlich darin bestand, Flüchtlinge in sogenannten Hotspots in Griechenland und Italien zu registrieren und vor allem die Zahl der ankommenden Personen stark zu reduzieren: durch eine massive Verstärkung der Außengrenzen, den Bau von Grenzzäunen (beispielsweise zwischen Ungarn und Serbien) sowie durch Abkommen mit Drittstaaten (Hilpert 2022). Zentral war hierbei das Abkommen zwischen der EU und der Türkei (European Council 2016), wonach irreguläre Migrantinnen und Migranten im Austausch gegen finanzielle und politische Vorteile von der Türkei zurückgenommen werden sollten.

Auch nachdem die Zahl der Ankommenden wieder deutlich zurückgegangen war, behielten einige Länder dauerhafte Kontrollen bei. Das Schengen-System kehrte nie vollständig zur alten Praxis zurück.

Covid-19 Pandemie

Ab März 2020 wurden Grenzen im Schengen-Raum nicht nur kontrolliert, sondern einige Binnengrenzen zur Eindämmung des Coronavirus teils auch geschlossen. Covid-19-bedingte Grenzsicherungen und Grenzkontrollen im Schengen-Raum fanden bis Mitte 2022 in mehreren Wellen statt. Auf dem Höhepunkt der Pandemie kontrollierten 18 Staaten wieder Binnengrenzen im

Schengen-Raum. Es gab nur wenige erlaubte Einreisegründe. Menschen wurden an den Grenzen zurückgewiesen, an Grenzen wurden Gesundheitskontrollen durchgeführt und die Anzahl der Grenzübergänge war begrenzt. Dies führte unter anderem zu erheblichen Verkehrsproblemen, etwa an der deutsch-polnischen Grenze, wo sich im März 2020 ein 70 Kilometer langer Stau bildete (Reinhard 2020).

Vor allem in Grenzregionen, in denen ein intensiver grenzüberschreitender Personen- und Warenverkehr von entscheidender Bedeutung ist, führten die Kontrollen und Grenzschließungen auch zu vielen weiteren Einschränkungen und Problemen (Renner/Miggelbrink/Beurskens/Zitterbart 2022, Brodowski/Nesselhauf/Weber 2023).

Zu Beginn der Pandemie schlossen viele Staaten ihre Binnengrenzen einseitig und unkoordiniert, was zu Spannungen zwischen Nachbarländern führte. Auch der Flugverkehr mit Nicht-Schengen-Staaten wurde häufig ohne Abstimmung eingeschränkt. Im weiteren Verlauf verbesserten sich die Koordinationsmechanismen zunehmend (siehe European Council 2021).

Wo steht das Europa der offenen Binnengrenzen heute?

Die letzten zehn Jahre der Grenzpraxis haben zu einer Normalisierung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum geführt. Die heutigen Kontrollen unterscheiden sich jedoch von denen der Zeit vor Schengen: Sie sind in der Regel selektiv und nicht systematisch, und die Regierungen sind bemüht, Beeinträchtigungen des regulären Grenzverkehrs so gering wie möglich zu halten.

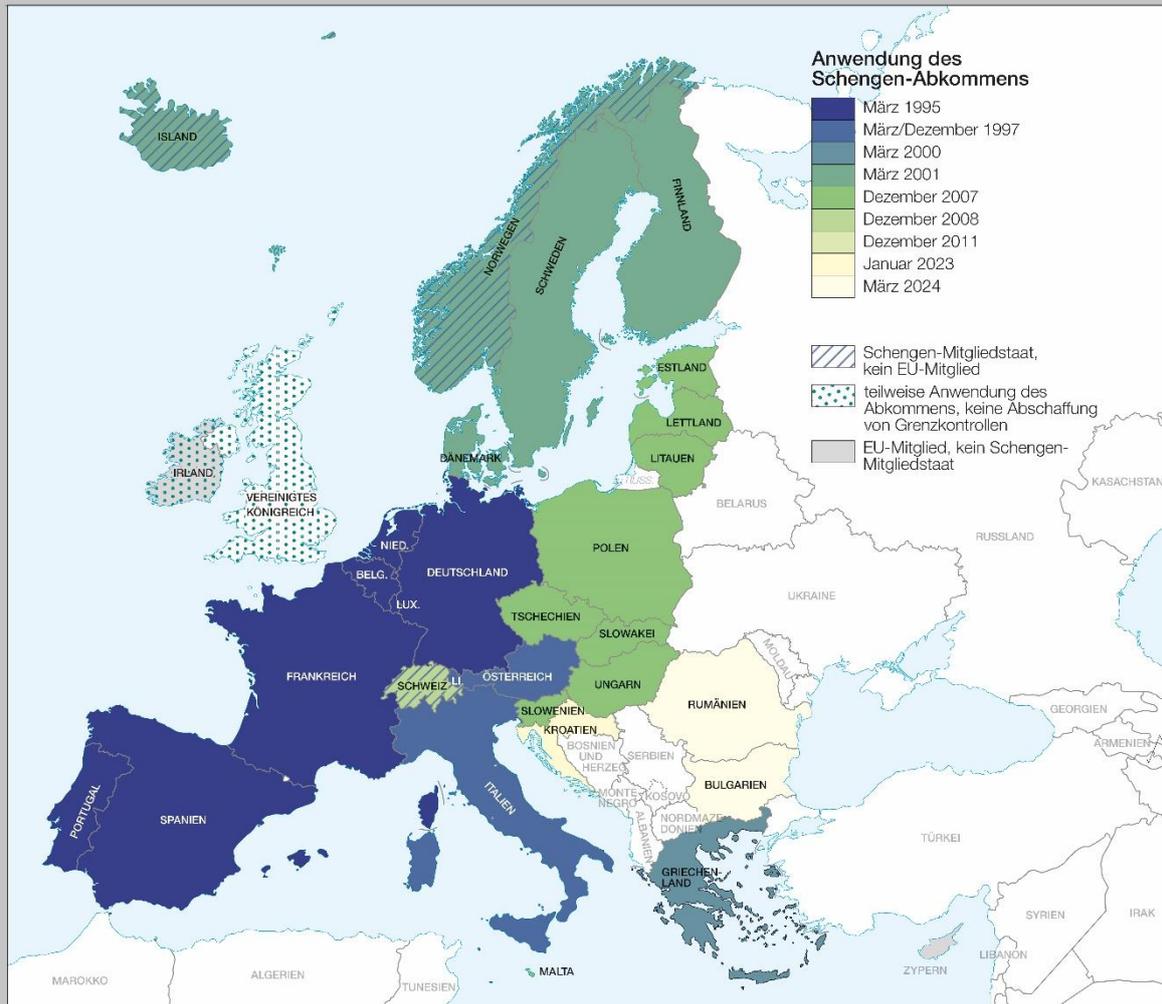
Auf struktureller Ebene versuchte die EU durch einen neuen Schengen-Grenzkodex zu einem Abbau der Kontrollen zurückzufinden. 2021 wurde auf Vorschlag der Europäischen Kommission ein Reformprozess eingeleitet und im Juli 2024 nach Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erfolgreich abgeschlossen. Der überarbeitete Schengener Grenzkodex soll den beteiligten Staaten Alternativen zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen bieten, deren Zusammenarbeit und den Datenaustausch weiter fördern, auf Pandemien geeigneter reagieren können und eine bessere Koordination von Grenzkontrollen als letztes Mittel gewährleisten (Europäisches Parlament/ Rat der Europäischen Union 2024).

Ein Jahr nach der Aktualisierung des Schengener Grenzkodex führen zahlreiche Staaten weiterhin Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums durch. In Deutschland beispielsweise wird seit 2015 ohne Unterbrechung an mindestens einem Grenzübergang zu anderen Staaten des Schengen-Raums kontrolliert. Die neue Bundesregierung hat diese 2025 noch einmal verstärkt und zudem Zurückweisungen von Asylsuchenden aus als sicher geltenden Drittstaaten unter bestimmten Bedingungen an den Grenzen angeordnet, was bereits zu juristischen Auseinandersetzungen führte (Pichl 2025).

Am Jahrestag seiner Unterzeichnung steckt das Schengener Abkommen in einer tiefen Krise, die auch zu wachsenden Spannungen zwischen den beteiligten Staaten führt. Seit jeher versuchen diese, unterstützt durch die Europäische Kommission, als kleinsten gemeinsamen Nenner den Außengrenzschutz weiter zu verstärken. Gleichzeitig wollen immer noch neue Staaten dem Schengen-Raum beitreten. Die Regierung Luxemburgs – des Landes, in dem die kleine Gemeinde Schengen liegt – appelliert indes zum Jahrestag mit einer großen Party an die Errungenschaft des Europas der offenen Grenzen.

Karte 1

Schengen-Abkommen – Beitritt der Mitgliedstaaten 1995–2024



Quelle: Rat der Europäischen Union 2025

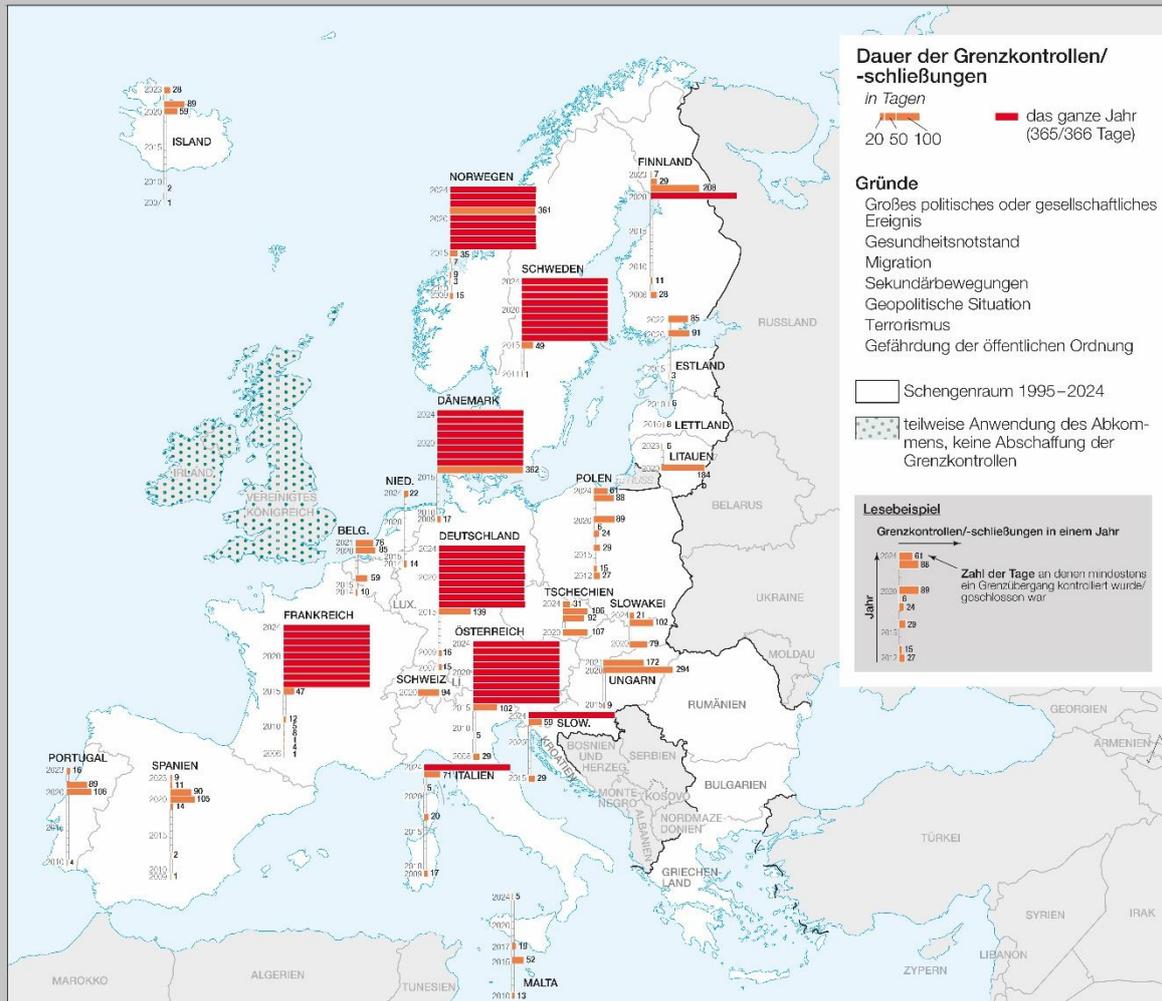
0 250 500 km



© Leibniz-Institut für Länderkunde 2025
 Autor: I. Hilpert
 Redaktion: B. Hölzel
 Kartographie: B. Hölzel

Karte 2

Grenzkontrollen/-schließungen im Schengenraum 2006–2024



Quelle: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en

0 250 500 km



© Leibniz-Institut für Länderkunde 2025
 Autor: I. Hilpert
 Redaktion: B. Hötzel
 Kartographie: B. Hötzel

Quellen

Brodowski, Dominik; Nesselhauf, Jonas & Florian Weber (2023): Pandemisches Virus - nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee. Wiesbaden: Springer VS. URL: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=7152955>.

Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union (20.06.2024): Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen. In: Amtsblatt der Europäischen Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401717
Abrufdatum: 04.06.2024.

European Commission (2025): Temporary Reintroduction of Border Control. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en
Abrufdatum: 04.06.2024.

European Council (2025): The Schengen area explained. European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/schengen-area/>
Abrufdatum: 04.06.2024.

European Council (2021): A common approach on COVID-19 travel measures in the EU (until 13 June 2021). URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/a-common-approach-on-covid-19-measures/>
Abrufdatum: 04.06.2024.

European Council (2016): EU-Turkey statement, 18 March 2016. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
Abrufdatum: 04.06.2024.

Hilpert, Isabel (2022): Fragile Buffer Zones. The Externalization Dynamism in the Field of Border Security and Possible Alternatives. In: *Journal of Migration Studies* 2 (1), S. 165-175. DOI: 10.48439/zmf.v2i1.158.

Karamanidou, Lena & Bernd Kasperek (2022): From Exceptional Threats to Normalized Risks: Border Controls in the Schengen Area and the Governance of Secondary Movements of Migration. In: *Journal of Borderlands Studies* 37 (3), S. 623–643. DOI: 10.1080/08865655.2020.1824680.

Paoli, Simone (2020): The Relaunch of the Benelux Union and the Origins of the Schengen Agreement: The Interplay of two Sub-Regional Experiences. In: Michael Gehler und Wilfried Loth (Hg.): *Reshaping Europe. Towards a political, economic and monetary union, 1984-1989*. 1st edition. Baden-Baden: Nomos (Veröffentlichungen der Historiker-

Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Band 20), S. 73–97.

Paoli, Simone (2018): *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*. Firenze: Le Monnier (Quaderni di storia).

Pettersson Fürst, Johanna (2024): Defensive integration through cooperative re-bordering? How member states use internal border controls in Schengen. In: *Journal of European Public Policy* 31 (2), S. 478–500. DOI: 10.1080/13501763.2022.2162104.

Pichl, Maximilian (2025): Zurückweisungen vor Gericht. URL: <https://verfassungsblog.de/zuruckweisungen-gericht-migration-asyl/>
Abrufdatum: 04.06.2024.

Reinhard, Doreen (2020): Gefangen auf der Autobahn. In: *Zeit Online*, 18.03.2020. URL: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2020-03/goerlitzer-grenze-coronavirus-stau-autobahn>
Abrufdatum: 04.06.2024.

Renner, Nona; Miggelbrink, Judith; Beurskens, Kristine & Antonia Zitterbart (2022): Schengen Borders as Lines that Continue to Separate? Media Representations of Pandemic Dimensions of Insecurity in Eastern German Border Regions to Poland. In: *Journal of Borderlands Studies* 37 (4), S. 825–846. DOI: 10.1080/08865655.2022.2039265.

Videonachweis

Leibniz-Institut für Länderkunde „Robert Goebbels im Interview“. Vimeo, 20.03.2025. URL: <https://vimeo.com/1067654034?>

Zitierweise

Paoli, Simone & Isabel Hilpert (2025): 40 Jahre Schengener Abkommen. In: *Nationalatlas aktuell* 19 (06.2025) 2 [13.06.2025]. Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL). URL: https://aktuell.nationalatlas.de/Schengen-2_06-2025-0-html/



Nationalatlas aktuell wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushaltes.

Autoren



Prof. Simone Paoli

Università di Pisa
Dipartimento di Scienze Politiche
Via Serafini 3
56126 Pisa

E-Mail: simone.paoli@unipi.it



Dr. Isabel Hilpert

Leibniz-Institut für Länderkunde
Schongauerstraße 9
04328 Leipzig

Tel.: 0341 600 55-132

E-Mail: i_hilpert@leibniz-ifl.de