

Plädoyer: Schengen ist europäischer Wert an sich und wird sich, je nach Situation, neu erfinden!

Ministerialrat a.D. **Achim Hildebrandt** (Berlin)

Achim.hildebrandt@gradus-proximus.com

Abstract. Der Essay skizziert, ausgehend von den deutsch-deutschen, deutsch-österreichischen und litauischen Erfahrungen beim Abbau der Grenzkontrollen, die Meilensteine dieser in der Geschichte der europäischen Integration beispiellosen Kompetenzübertragung im Schengen-Prozess, sowie dessen wichtigste Effekte für die Transformation der Grenzkontrollen, Regelungsbereiche und Neuerungen in den Beitrittsländern. Denn das mit dem europäischen Grundrecht auf Freizügigkeit verbundene große, auf 1989/90 zurückreichende Narrativ „Aufhebung der Grenzkontrollen“ bzw. „freies REISEN“ war und ist durch wirklich wirksame Ausgleichsmaßnahmen abzusichern. Angesprochen werden daher auch die inneren und äußeren Herausforderungen insbesondere durch die Flüchtlingsbewegungen seit 2015, um mit einem Ausblick auf die Zukunft des Schengen-Abkommens zu schließen.

Schengen is a European Value in Itself and Will be Reinvented as Circumstances Require: A Plea

Based on the German-German, German-Austrian and Lithuanian experiences in dismantling border controls, the essay outlines the milestones of this transfer of competences in the Schengen process, which is unprecedented in the history of European integration, as well as its most important implications for the transformation of regulatory areas and innovations in the accession countries. For the grand narrative associated with the European fundamental right to freedom of movement – rooted in 1989/90 and centered on the “removal of border controls” and “free travel” – was and remains in need of genuinely effective compensatory measures to secure it. The internal and external challenges such as the refugee crisis in 2015 are also addressed, concluding with an outlook on the future of the Schengen Agreement.

Keywords: Binnenmarkt, FRONTEX, Europäische Integration, Grenzkontrolle, Litauen, Migration, Schengener Abkommen, Visumfreiheit (Reisefreiheit) | Border Control, European Integration, FRONTEX, Lithuania, Migration, Common Market, Schengen Agreement, Visa-free Regime (Freedom to Travel)

Schengen ist Entwicklung, war es von Beginn an. An Schengen¹ zu *denken*, bedeutet über ein unstrittig erfolgreiches Modell der europäischen Integration nachzu*denken*. Kaum ein anderes europäisches Projekt ist so spürbar bürgerfreundlich, wie schon die Möglichkeit freien Reisens in einem zusammenwirkenden Europa zeigt. Schengen steht für den Wegfall der Personenkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen europäischer Staaten. Für Jedermann/-frau doppelt erlebbar. Zum einen, seit fast 30 Jahren gibt es die Kontrollen nicht mehr. Das erlebt sich, zum anderen, gerade im Kontrast zu Kontrollen außerhalb des europäischen Raums. Die historischen Vordenker Frankreich und Deutschland (Bundeskanzler H. Kohl und der französische Präsident F. Mitterand am 13. Juli 1984 in Saarbrücken) waren damals – salopp gesprochen – mehr als nur ‚auf dem richtigen Trip‘. Es heißt ja: wenn der Wind bläst, erweist sich *der*, der diesen nutzt und Mühlen errichtet, als klug und weitsichtig. Das, was (auch) Kunst der Politik ist, *erkennen* und handeln (was einschließt, Partner mit analogen Interessen zu suchen), funktionierte/funktioniert hier wie nach dem Lehrbuch. Bei allen Unkenrufen aus Theorie-, Schlaumeier- u. Bedenkenstuben bzw. mit Kartentischblick: Schengen wird sich, um die Formulierung eines deutschen Ökonomen und Philosophen zu nutzen, „bei Strafe seines Untergangs“² immer wieder neu sortieren und hierdurch *fortbestehen*.

Die Idee, zwischen den europäischen Staaten auf Personenkontrollen zu verzichten (zu Zeiten des Alten Westens für den Alten Westen erdacht), wurde mit dem Fall der Mauer gerade für die neuen Demokratien in den osteuropäischen Staaten große Zielvision. Die Idee war hier besonders attraktiv. Dort, wo es bis zur ‚Wendezeit‘ Ende der Achtziger nicht nur eines militärisch gesicherten Stopps an den Grenzen, einer Kontrolle der benötigten Einreisevisa für die zu besuchenden Länder sowie zusätzlich eines Ausreisevisums durch den eigenen Staat bedurfte, wo es einen Pass also nur bei genehmigter Reise gab, hatte die Option ‚freies Reisen‘ einen besonders hohen Stellenwert (das Instrument des Ausreisevisums beispielsweise ließ die den DDR Bürger*innen durch Österreich gewährte Visumfreiheit zur Einreise nach Österreich leer laufen, weil man zwar nach Österreich ohne Visum ‚rein konnte‘ aber aus der DDR ohne Ausreisevisum ‚nicht raus‘!). Für die mittel- und osteuropäischen Länder verbanden sich alle Annäherungen an die

1 alle notwendigen Fakten, Daten und Zahlen sind hinlänglich im Netz zu finden (z.B.: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/visa-und-aufenthalt/schengen/207786> [11.03.2022]); verwiesen sei überdies auf die Auswahlbibliographie zum Thema im Anhang zum Beitrag.

2 Marx verwendete diese Formulierung ursprünglich für den kapitalistischen Unternehmer, der gezwungenermaßen einen wachsenden Teil seines Gewinns reinvestieren müsse, um den Produktionsprozess am Laufen zu halten (vgl. Karl Marx: *Das Kapital*. Dritter Band: *Der Gesamtprozess der kapitalistischen Produktion* [= MEW 25]. Berlin: Dietz 2008, 255).

europäischen Werte, Normen und Strukturen zwangsläufig mit Schengen. Mit der kurz vor der Jahrtausendwende vorgenommenen Inkorporation von Schengen in die EU, wurde der Schengen-*Acquis* Teil des EU-Besitzstandes.³ Der EU-Beitritt war damit mit dem Beitritt zum Schengener Regelwerk verbunden. Das bedeutete allerdings nicht EU-Beitritt = Wegfall der Personenkontrollen an den Grenzen. Der EU-Beitritt gewährte Recht und Anspruch, sich bezüglich der praktischen Fähigkeit zur Umsetzung der Bedingungen für den Wegfall der Grenzkontrollen von den „Altländern Schengens“ evaluieren zu lassen. Fiel diese Evaluierung positiv aus, konnten und können die Kontrollen aufgehoben werden. Daraus erklären sich die zwei auseinanderfallenden Daten, des EU-Beitritts einerseits und des Wegfalls der Personenkontrollen andererseits. Als Litauen sich in den neunziger Jahren auf den Weg nach Europa machte und in diesem Kontext um die Visumfreiheit rang, fungierte die Vision Schengen als Kompass und Zielmarke zugleich. Insoweit war beispielsweise die Einführung von neuartigen litauischen hochsicheren Pässen, neuer Visa oder der Abschluss von Rückübernahme-Abkommen immer auch jeweils ein Schritt hin zu Schengen. Dies dreifach zum ersten Fakten- und *Acquis*-seitig, zum zweiten denk- und verständnisseitig und zum dritten behördenstrukturell. Von überbordendem Wert werden hierbei Veränderungen in den Denkprozessen. Für handelnde Personen in Politik und Administration (exemplarisch die Rolle von SE Botschafter Vytautas Gudaitis)⁴ wirkte die Schengenidee beflügelnd und führte zu Umbau und Neuausrichtung von Polizei, Grenz- und Visumstellen sowie der Administration insgesamt. Wirkliches neues Denken mit tiefem Verstehen und starker Orientierung – pro EU-Denken, pro Gemeinschaftsverantwortung, pro demokratische Prozesse. Botschafter Gudaitis sagte und sagt gern: handeln wie die Musketiere „Einer für alle – Alle für einen“.

#

Der erste Schengen Vertrag von 1985 wurde erarbeitet und verabschiedet nach einem Konzept, das heute Voran- bzw. Zusammengehen der Willigen genannt

3 Vgl. zu den Texten <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/schengen.html> [Abruf: 31.07.2025]

4 SE = Seine Exzellenz. Botschafter Vytautas Gudaitis war in den 1990er Jahren litauischer Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland und seiner Zeit auch Verhandlungsführer bei den Verhandlungen zum früheren Schengen-Beitritt Litauens. Er konnte fast an der gesamten Konferenz teilnehmen.

wird. In den achtziger Jahren konnte man sich im Rahmen der europäischen Mitgliedstaaten nicht einigen und insoweit waren die *Wollenden* dann die Initiatoren (Frankreich und Deutschland sowie die Beneluxstaaten) des Voranschreitens. Das es dennoch seine Zeit brauchte, ist an der dann folgenden Zeitachse zu erkennen. Fünf Jahre später im Dezember 1990 gab es eine Einigung der fünf ERSTEN Mitglieder mit Schengen II, dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). Weitere fünf Jahre später (in denen nahezu täglich eine der Arbeitsgruppen tagte) begann im Jahr 1995 der sogenannte Wirkbetrieb. Die dann folgenden Zulassungen weiterer Staaten in Zuge der Nord- und Süderweiterung ff., waren je an eine Prüfung der tatsächlichen Anwenderfähigkeit des *Acquis* gebunden. D.h. Vor-Ort-Kontrolle. Im Gegensatz zu den gängigen EU-Regelungen bedarf die tatsächliche Anwendung der Schengen-Regeln zur Abschaffung der Personenkontrollen, einer systematisch tiefen Evaluierung vor Ort. Offizielle Erklärungen zur Einhaltung der Regeln reichen nicht aus. Es muss nachgewiesen werden, dass Wunsch/Wille und das Vermögen, die Bestimmungen nach Geist und Buchstaben umzusetzen, in Kongruenz gebracht werden können.

##

Die Idee, auf Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen zu verzichten, wurde zuerst von Frankreich und Deutschland in den achtziger Jahren in den politischen Raum gegeben. Die gesellschaftspolitische Entwicklung der damaligen westeuropäischen Staaten machte Personenkontrollen sicherheits- und verteidigungspolitisch in der Sache fraglich bzw. überflüssig. Dies nicht ideologisierend oder vornehmlich Bedarfe von Urlaubern bedenkend. Die gesamtgesellschaftliche und insbesondere die ökonomische Entwicklung machte den Schritt möglich und nötig bzw. nötig und möglich. Grenzkontrollen behinderten die fortschreitende politische, ökonomisch/wirtschaftliche Zusammenarbeit. Personenkontrollen störten zwangsläufig die immer selbstverständlicher werdenden grenzüberschreitenden Begegnungen der Bürger/innen.⁵ Personengrenzenkontrollfreiheit würde, so das berechnete Kalkül, diese Entwicklung befördern. Ökonomisch und „menschlich“: Alles in allem war das, was als eine Grenzrevolution bezeichnet werden muss, weil die Grenzen zuvor jahrhundertlang Objekt von Konflikten waren, die zwingend notwendige Option für das zusammenarbeitende Europa.

5 Zur minutiösen Momentaufnahme einer solchen Störung vgl. Beitrag von Csongor Lőrincz in diesem Band (IV.1).

Die Zeitspanne von 15 Jahren belegt, dass dies in der konkreten Durchführung – bei allen Notwendigkeiten – seine Zeit brauchte. Auch und weil das umsetzende Regelwerk ziseliert ausgearbeitet wurde. Als Randnotiz ist zu erwähnen, dass SCHENGEN bereits – pilotiert und faktisch zur Probe für 3 Monate zwischen den beiden deutschen Staaten zur Anwendung kam. Der Wegfall der Mauer und wichtiger noch, jedweder Kontrollen an der deutsch/deutschen Grenze nach dem 9. November, bedurfte einer Regelung (es gab Forderungen von westeuropäischen Staaten). Das führte dazu, dass der Regelgehalt des SDÜ *en miniature* zwischen beiden deutschen Staaten in Anwendung kam (mit Angleichungen der Visumpolitik, Regeln der polizeilichen Zusammenarbeit, Regeln der polizeilichen Nacheile, einen automatisierten Informationsaustausch, Abgleich der Fahndungslisten – dies schon im Sinne des späteren Schengener Informationssystems, SIS). Der diesbezügliche Vertrag zur Aufhebung der Personenkontrollen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland wurde mit der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 zwangsläufig obsolet.

###

Der Kern der Schengen-Regelungen besteht auch heutzutage im uneingeschränkten Verzicht auf Personenkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen zugunsten dessen, was seitdem ‚Freies Reisen‘ bedeutet. Optisch und psychologisch bedeutete es zugleich den Abbau der Kontrollinfrastruktur. Es ging also nicht um das Öffnen der Tore oder darum, dass ‚im Grenzhäuschen keiner mehr sitzt‘, sondern um eine komplette Abschaffung dieser Infrastruktur (Abschaffung der Tore). Die Tatsache, dass aus polizeilichen Gründen operative Kontrollen (Schleierfahndungen) auch an den Grenzen möglich sind, ist hier kein Widerspruch. Derartige Maßnahmen gibt es auch inländisch, wenn die Lage es erfordert, und wird in Grenznähe selbstverständlich mit den Partnern abgestimmt. Wichtig ist, dass Entscheidungen über polizeilich operative Erfordernisse vor Ort (und nicht ‚weit weg‘ – sozusagen im ‚Elfenbeinturm‘ oder am Kartentisch) getroffen werden.

Der Wegfall der Personenkontrollen gilt nicht aus sich heraus oder bedingungslos, er ist an die im SDÜ genau aufgelisteten Ausgleichsmaßnahmen gebunden. Dominierend und letztendlich entscheidend sind wirksam gesicherte/geschützte Außengrenzen. Der nunmehr in Papieren der Kommission auch verwendete Begriff des ‚Grenzmanagements‘ setzt diesen untrennbaren Zusammenhang, keinesfalls außer Kraft (was im Übrigen dem SDÜ widersprechen würde). Er macht hingegen richtigerweise auf die Bedeutung der Organisation, das *to do*,

aufmerksam. Zunächst wird dieses in die Hände der an den Außengrenzen tätigen nationalen Grenzsicherung gelegt. Dies nimmt dieser Tage zu: Einerseits in Kooperation mit bzw. auch per direkte Übertragung an die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache FRONTEX (2004 gegründet). Zum anderen mit Hilfe von gemeinsamen Informationssystemen wie dem Schengener Informationssystem (SIS), daneben weiteren wie dem Visainformationssystem (VIS). Dazu kommen biometrische Kontrollsysteme. Die Einheit von Reiserechten bei ausgleichender Sicherheit an den Außengrenzen stetig zu garantieren: *das* ist der Schengenprozess. Von Anfang an war auch klar – es geht nicht um eine ‚Undurchdringlichkeit‘ der Grenzen oder gar eine ‚Mauer‘. Die Regelungen des SDÜ sind auch hier nicht nur transparent, sondern auch eindeutig: *Jede* und *Jeder* kann die Außengrenzen passieren, soweit die Ein- u. Ausreisevoraussetzungen gegeben sind. Aufgabe der nach einheitlichen Regeln handelnden Grenzbeamtinnen und Grenzbeamten ist es, dies sorgsam und konsequent, personen- und anlassbezogen zu kontrollieren. Der Ansatz – keine Personenkontrolle an den Grenzen – ist somit im Doppelpack gedacht und geregelt. Wegfall und Ausgleich sind zwei Seiten einer Medaille. Die alles entscheidende Ausgleichsmaßnahme: im Kern werden die Binnengrenzkontrollen an die gemeinsame Außengrenze verlegt, was auch bedeutet, dass die „Binnenländer“ ihren Schutz, also hoheitliche Aufgaben, vertrauensvoll an die „Außengrenzländer“ abtreten. Dem gemeinsamen Schutz dieser Außengrenze dienen die umfangreichen Vorschriften. Regeln für Kontrollschritte und -mechanismen, Vorgaben für z.B. biometrische Kontrollen oder auch die automatisierte *Gates*, Regeln für eine gemeinsame Visumpolitik, gemeinsame Listen zu Visumpflichten und Visumfreiheiten, gemeinsame Regeln zur Visumerteilung, auch ein gemeinsames hoch gesichertes Visumdokument, das SIS, das Asylsystem nach Dublin. Alles in allem sind wirksam gesicherte und geschützte Außengrenzen die *conditio sine qua non* für den Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen. Diesen Zusammenhang – wie auch immer – zu missachten oder einseitig diskutieren zu wollen,⁶ bedeutet, gewollt oder nicht, das *Ende* der Schengen-Idee.

6 Die Diskussion um die „Festung Europa“ zeitigt hierzu viele Beispiele. Vgl. hierzu z.B. Celia Burgdorf (o.J.): Die Macht der Sprache. Das Bild der „Festung Europa“ in der EU-Politik. Ab-rufbar unter: <https://www.maxweberstiftung.de/themenportal/die-macht-der-sprache-das-bild-der-festung-europa-in-der-eu-politik.html> [31.08.2025].

####

Der reale Schengenraum wurde so zu einem gewaltigen binnengrenzkontrollfreien Raum, der den europäischen Binnenmarkt dient und stützt. Das gelang durch die Anwenderstaaten in höchst eigener Verantwortung, durch regionale Vor-Ort-Entscheidungen operativ und praktikabel. Annäherung und Zugang zu Schengen bedeuteten für Beitrittskandidaten nie schlechthin die passive Übernahme des Regelwerkes, sondern Veränderung, Umdenken, Umorganisieren von Strukturen im eigenen Land – und zugleich dementsprechend auch Veränderungen in den ‚alten‘ Schengenländern. Die gewonnene Freiheit ist in jüngster Zeit aber Belastungen ausgesetzt gewesen. Doch Schengen ist auch gut durch die Coronazeit gekommen. Unkenrufe man könne nun nicht mehr frei reisen, liefen insoweit ins Leere, der Tourismus ohnehin zum Erliegen kam. Wenn Hotels und Restaurants überall geschlossen sind und Geschäfte nur für den Lebensmittelverkauf öffnen ... – dann ist Pragmatismus am Zuge und Ideologie überflüssig. Die Attraktivität des Konzeptes im Visier habend und über den EU-Tellerrand schauend, wurden über die Jahre auch Nicht-EU-Staaten aufgenommen: Island und Norwegen (beide 2001) sowie die Schweiz (2008) und Liechtenstein (2011). Das den ersten fünf Willigen und Wollenden auf so breiter Basis gefolgt wurde, ist zuvörderst dem Gewinn, den die jeweils beitretenden Mitglieder erwarten konnten, also ökonomischen und gesellschaftspolitischen Vorteilen, zu verdanken (nach dem klassischen *win-win*-Modell).⁷

#####

Mit der Erweiterung, Vertiefung sowie insbesondere auch der Einbettung des Schengener Abkommens ins EU-Recht, gingen und gehen begleitende und vertiefende Entscheidungen in Sachen Biometrie, zum Visainformationssystem und zu FRONTEX, die den grenzkontrollfreien Raum und seinem Außenschutz dienen, einher.⁸ Immer wieder gab es auch Erleichterungen und Vereinfachungen, z.B. die großzügigen Regelungen zum kleinen Grenzverkehr an den Außengrenzen.⁹

7 Noch nicht in Kraft getreten sind die Regelungen nur bei den jüngeren EU-Mitgliedern Bulgarien und Rumänien.

8 Hinsichtlich FRONTEX siehe z.B. Verordnung (EU) 2019/1896.

9 *Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der EU-Länder sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen*

Ein automatisiertes Ein- und Ausreiseregister (durch elektronische Erfassung der Ein- und Ausreisen weiß man, wer sich zu einem Zeitpunkt X im Schengen-Raum aufhält und auch, ob er z.B. die genehmigte Aufenthaltsfrist einhält) gehört ebenso dazu wie das Vorabmeldesystem bei Einreisen – nach dem US-ESTA Modell. Visumfreie Einreisende melden vorher ihre Einreise elektronisch an, was dann eine Vorprüfung und somit eine schnellere Grenzabfertigung zur Folge haben soll (beide Systeme stehen vor der Finalisierung).

Das alles hat mit einer Mauer um den Schengenraum – sachlich gedacht – nichts zu tun. Die EU-Kommission arbeitet im Sinne der Reisenden an weiteren Vorschlägen zur Beschleunigung der Prozeduren an den Außengrenzen, vor allem unter Nutzung von e- und IT Lösungen. So wird es absehbar ein eVISUM geben. Das ersetzt dann die 1995 weltweit wegweisenden physischen Visa. Das Schengenvisum von 1995 wurde praktisch weltweit Masterplatte für moderne Visa und Pässe. Ob und inwieweit das nun in Aussicht genommene eVISA eine ähnliche „Tour um die Welt machen wird“, bleibt abzuwarten. Auch und gerade die Digitalisierung zeigt: Schengen ist Weiterentwicklung in *Permanenz*: Entwicklung entlang an den realen Bedürfnissen gemäß den grenzpolizeilichen Lagebildern und unter Nutzung moderner IT. Immer dann, wenn dem Spirit der Anfänge gefolgt wird, wenn reale Optionen – in Einheit von Nötigem und Möglichem – im Blick sind, zeigt sich die Stärke von Schengen. Zum einen zugunsten des Prinzips des freien Reisens. Und zum anderen zugunsten des Gebotes der abfedernden Sicherheit.

Bei den Arbeiten 1990 bis dann zum Beginn des Wirkbetriebes galt auf deutscher Verhandlungsseite die Maxime: nicht was sich klug aufschreiben lässt, sondern was wirklich geht, ist aufzuspüren. Solange dem gefolgt wurde und wird – mithin Orientierung an den Bedürfnissen und Möglichkeiten, die das Leben offenbart –, wird auch der EU-Teil Schengen¹⁰ sein.

Die bislang praktisch eher ungelöste Herausforderung wurde 2015 mit dem, was als ‚Flüchtlingskrise‘ bezeichnet wurde und wird – nusschalenartig – sichtbar. Die schon 2015 sichtbare Politisierung des Themas, scheint 2021 aktuell an den Grenzen Litauens und Polens zu Belarus auf. Beide Länder stehen in der Verantwortung für gesicherte EU-Außengrenzen. Und dies ungeachtet der Herausforderungen, die sich durch den Flüchtlingsandrang ergeben. Die Einreisevoraussetzungen, wie Visa und Pässe, als Elementarbedingungen gelten faktisch

10 Schengen ist im Übrigen nicht wirklich der Ort in dem das Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) unterzeichnet wurde. Der Vertrag wurde auf einem Schiff, dass währenddessen auf der Höhe des Örtchens Schengen auf der Mosel in Bewegung war, signiert. Heute steht dort eine Gedenktafel und der dort angebaute Wein wird als „Schengenwein“ gehandelt.

in besonderer Weise. Zudem geht es immer um Solidarität bei Aufnahmen und Verteilung. Ein nachhaltig wirkendes Regelwerk wie von der Politik gefordert, steht praktisch noch aus. Die Vorgehensweise Weißrusslands (Belarus) testete aktuell insoweit die EU als Ganzes und Schengen im Besonderen.

Der politisch geforderte Ausbau des Grenzschutzes, stärker noch als bisher als Ausbau der europäischen Grenzschutzkomponenten, um die Sicherheit der Außengrenze zu gewährleisten, bleibt – wenn die Reiserechte im Binnenraum im Visier sind, alternativlos. Eben weil sichere und insoweit kontrollierte Außengrenzen *die* Bedingung für die Reisefreiheit innerhalb Europas sind. Eine weitere Herausforderung zeigte sich mit der Pandemie. Wenn Hotels und Gaststätten geschlossen sind, die Anzahl der Personen, die einander begegnen dürfen, reglementiert ist, dann wirkt eine Debatte über Grenzkontrollen schnell reichlich abstrakt. Doch für die Aufrechterhaltung der Personenbewegung wurden, auch das zeigt die Pandemie, Regeln gefunden, die orientiert sind an lebens- und gesunderhaltenden Bedarfen. Das muss zwangsläufig örtlich voneinander abweichen und darf nicht auf den Altar von Theorieprinzipien liegen. Eine Harmonisierungsdebatte führt dann am Leben vorbei, wenn sich an unterschiedlichen Stellen unterschiedliche Lager formieren und jeweils unterschiedliche Lösungen sinnvoll sind. Unterschiedlichkeit bzw. Vielfalt ist dann genau richtig. Von einer zentralen Stelle aus für die Außengrenze mit den Grenzkontrollpunkten entscheiden zu wollen, würde eine solche überfordern und zugleich vor Ort lähmend wirken. Insoweit ist Vertrauen in örtliche Entscheidungen geboten.

Und die Schengenstaaten haben mit Schengen keinesfalls die Verantwortung für *ihre* Grenzen aufgegeben. Sie haben lediglich den Prozess der Personenkontrollen – unter definierten Bedingungen – an die Außengrenzen verlagert. Das nimmt ihnen nicht die Gesamtverantwortung. Auch diese Frage wird beim Thema Weiterentwicklung des grenzkontrollfreien Raumes immer wieder im Blick sein. Bei aller politischen Komplexität und in Teilen auch verfahrensseitigen Kompliziertheit, der Regelungen des europäischen Binnenmarktes, seines Wirkens und dem damit einhergehende Bewegungsverhalten der Menschen, der Binnenmarkt und seine Bürgerinnen und Bürger bedürfen zwingend der mit den Schengener Regeln geschaffenen Freiheiten. Schengen IST und WIRD SEIN.

Auswahlbibliographie

Hildebrandt, Achim (1996): Das Visumregime im Schengener Vertragswerk. In: Friedrich Heckmann, Véronica Tomei (Hgg.): *Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages*. Bonn: Europa-Union-Verlag, S. 43 f.

- Hildebrandt, Achim / Emmrich, Detlef (Hgg., 1999): *EU Symposium Sicherheit von Dokumenten*. Berlin: Bundesdruckerei.
- Hildebrandt, Achim / Nanz Klaus P. (Hgg., 1999): *Visap Praxis: Voraussetzungen, Zuständigkeiten, Verfahren der Visaerteilung in den Schengen-Staaten*. Sternberg-Percha: Schulz.
- Hildebrandt, Achim (1999): Eröffnungsvortrag. Opening Presentation. Exposé d'introduction. In: Ders. / Reinhart, Werner (Hgg., 1999): *EU Symposium EG-Visum 2000*. Nürnberg, 28.-30. Juni 1999. Nürnberg: Europäische Union, S.17-137.
- Hildebrandt, Achim (2000): Neue Entwicklungen im Bereich der Visumpolitik. In: Monika den Boer (Hg.): *Schengen Still Going Strong: Evaluation and Update*. Maastricht: European Institute of Public Administration, S. 105 ff.
- Hildebrandt, Achim / Danov, Daniel (Hgg. 2002): *EU Symposium on Visa Document Security with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*. Sofia, 24-27 October 2001. O.O.: PHP Visa Modul.
- Hildebrandt, Achim / Šter, Andrej (Hgg., 2004): *EU Symposium. Visa Document Security. EU Visa – Fit for Biometrics*. Portorož, September 25-27, 2003. O.O.: Europäische Union.
- Hildebrandt, Achim / Gudaitis, Vytautas (Hgg. 2007): *EU Symposium: The EU Acquis. With Regard to Document Security. Discussion with new Member States: Trust and Confidence*. Vilnius: European Commission.
- Hildebrandt, Achim / Michov, Milko (Hgg., 2012): *EU Symposium on border Management and Security of Travel Documents in the Danube Region*. Sofia: Demax.
- Hildebrandt, Achim (2017): Germanys Federal Ministry of the Interior – a Modest Pioneer, in: *ID & SECURE DOKUMENT News*, Vol 5 (No. 3/2017), S. 4 f.
- Hildebrandt, Achim (2019): "Accessibility. Talking Identity Cards", in: *ID & SECURE DOKUMENT News*, Vol 7 (No. 11/2019), S.5 f.