

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 vor auszuse-

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 (Opilowska, 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 Kontroll erleichterungen 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 fällte 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 einzelndienst 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 erfolversprechendes 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. Terroillon (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 Alleinangangs. 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(supl), S589–S600. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833065>

- Pigeron-Piroth, I., Evrard, E. & Belkacem, R. (2020). Marché du travail transfrontalier : négocié 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.