

GRENZEN, ORDNUNG UND VERÄNDERUNG

Vortrag vor der *Academia Engelberg* am 12. 10. 2016

Wilfried von Bredow

Philipps-Universität Marburg
<http://www.staff.uni-marburg.de/~vombredo>

Einführung

1. Staat und Grenzen
 2. Grenz-Veränderungen
 3. Globalisierung
 4. Europäische Grenzen-Schutz-Politik
- Thesen

Einführung

Im Erfahrungsschatz so gut wie aller Kulturen und Zivilisationen und demzufolge auch im Lexikon ihnen allen gemeinsamer Begriffe trifft man auch auf das Wort Grenze. Auf dieser sozusagen anthropologischen Gemeinsamkeit baut sich freilich dann eine große Variationsbreite auf. Denn Grenzen werden je nach den äußeren Umständen unterschiedlich konstruiert und erfahren. Unverändert bleibt nur der Kern aller Erfahrungen und Konzepte – Grenzen liegen zwischen dem „Eigenen“ und dem „Nicht-Eigenen“. Sie trennen diesseits und jenseits, das, was „uns gehört“ und das, was „uns nicht gehört“, die eigene Ordnung von der Unordnung oder irgendeiner anderen Ordnung, das Bekannte vom Unbekannten, und was für gespannte Dualitäten uns noch einfallen wollen.

Zwei Aspekte müssen hier besonders erwähnt werden, nicht zuletzt deshalb, weil sie für die diesjährige *Academia Engelberg* eine besondere Rolle spielen.

Erstens macht die hoffentlich jedermann plausible ganz allgemeine Begriffs-Beschreibung deutlich, dass Grenzen als Trennlinien nicht nur in der materiellen Welt vorkommen, sondern auch in unseren Auslegungen und Vorstellungen von der Welt. Sie dienen als Gerüst im Gefüge unserer Weltanschauung. Für deren Stabilität sind sie unentbehrlich.

Zweitens aber gibt es sowohl in der materiellen als auch in unserer Vorstellungswelt immer nur eine vorläufige, eine eingeschränkte Stabilität. Anders gesagt: Grenzen mögen fester oder flexibler sein, ein für allemal festliegen tun sie nicht. Im Gegenteil – allein ihr Vorhandensein fordert zwar Anerkennung, weckt jedoch auch Neugier und Begehrlichkeiten aller Art, sie zu überschreiten, sie zu verlegen, zumindest über sie hinaus zu spähen. Sei es aus Lust am Unbekannten, sei es als kleiner oder größerer Ausbruch aus der Ordnung des Eigenbereichs.

Im folgenden bleibe ich freilich nicht auf dieser allgemeinen oder, wenn Sie so wollen, anthropologischen Ebene, sondern möchte Ihre Aufmerksamkeit auf eine ganz bestimmte Klasse von Grenzen lenken – nämlich Grenzen in der Politik.

1. Staat und Grenzen

Politische (und Verwaltungs-) Grenzen ordnen das Zusammenleben der Menschen. Was oberflächlich nur wie ein Trennungsmechanismus erscheint, ist ein in allen Zeiten und Kulturen vorfindbares Element der räumlichen Ordnung des Zusammenlebens von Menschen in kleineren oder größeren Gruppen. Politische Grenzen bilden so die Außenhaut eines Gemeinwesens, in dem eine bestimmte Ordnung für die dort lebenden Menschen gilt. Normen, Gesetze, Regelungen, ebenso wie Institutionen, die sie verbindlich machen, sie überwachen und durchsetzen, machen die Grundordnung des Gemeinwesens aus.

In der Moderne hat sich der *Staat* als Prototyp eines politischen Gemeinwesens durchgesetzt, und zwar (nach einigen Anfangsschwierigkeiten) universell. Zu einem Staat gehören ein Territorium, eine dort lebende Gesellschaft, ein politisches Steuerungszentrum (Regierung) und ein bestimmtes Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen als Staatsbürger (kollektive Identität). Das schließt unterschiedliche Interessen und Werte der Individuen nicht aus – bis zu einer Schwelle, die von Fall zu Fall höher oder niedriger sein kann. Zugleich regulieren seine Außengrenzen den Kontakt mit Menschen jenseits der Grenzen und mit anderen Staaten sowie die Möglichkeiten und Modalitäten grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Staatsgrenzen haben primär eine demonstrative Schutzfunktion für die in seinem Innern herrschende Ordnung und für die Menschen, die hier leben. Kann die Staatsgewalt diese Schutzfunktion nicht mehr erfüllen, zerbröseln sie und wird der Staat nach innen und außen

immer schwächer oder zerfällt schließlich sogar in Fragmente, entsteht allgemeine Unsicherheit.

Mehr als frühere Formen territorialer Markierung betonen Staatsgrenzen den Anspruch auf Eigenentwicklung und Unabhängigkeit gegenüber äußeren Akteuren. Jenseits der eigenen Grenze liegen entweder andere Staaten oder ‚offene‘, das heißt staatsfreie Gebiete wie Meere und Ozeane oder andere Territorien, die nicht staatlich beherrscht werden. Solche Territorien boten sich in der Vergangenheit zur „Landnahme“ an - als Kolonien oder, wie im Fall der nordamerikanischen *frontier* zur Einverleibung. Nach und nach in den letzten Jahrhunderten expandierte das moderne Staatensystem über den ganzen Planeten hinweg, so dass es mit wenigen Ausnahmen keinen staatsfreien Raum auf der Erde mehr gibt.

Was Meere und Ozeane betrifft, so haben sich die Hoheitsansprüche der Anrainerstaaten immer weiter vorgeschoben, was zu einer Menge Konflikten geführt hat und führt. Landgrenzen sind logischerweise in aller Regel ‚Doppelgrenzen‘, weil auf der anderen Seite ein anderer Staat beginnt. Sie bilden eine Trennlinie zwischen zwei Staaten und ihren jeweiligen Ordnungen.

Wo es Staatsgrenzen gibt, entwickelt sich auch *Schmuggel*. Nicht nur profitieren Schmuggler vom Wirtschaftsgefälle zwischen den Ländern beiderseits der Grenze, sondern sie nutzen vor allem auch die Unterschiedlichkeit der Ordnungen, der Gesetze und Regeln. Schmuggeln ist immer illegal. Gelegenheitsschmuggler sind dabei nur ein nachgeordnetes Problem für den Zoll. Anders die mehr oder weniger straff organisierten Banden, die in großem Stil verbotene Waren über die Grenze bringen: Drogen, Waffen, Kunstwerke, abhängig gehaltene Menschen („Sklaven“) oder bestimmte Tierarten. In vielen Teilen der Welt ist Schmuggel heute ein überaus ertragreiches Geschäftsmodell.

Staatliche Grenzen sind von höchst unterschiedlicher Durchlässigkeit. Als Faustregel gilt: Je liberaler und demokratischer ein Staat politisch ist, desto durchlässiger können seine Grenzen sein, allerdings nur zu anderen liberalen und demokratischen Staaten. Diktaturen hingegen legen großen Wert auf genaueste Kontrolle allen grenzüberschreitenden Verkehrs. Oft dienen ihre befestigten und aufwendig bewachten Grenzen in erster Linie dazu, die eigene Bevölkerung einzuschließen. So war das mit der Außengrenze des nationalsozialistischen

Deutschland nach 1933 und mit der Grenze der DDR zur Bundesrepublik spätestens seit 1961.

Grenzen zwischen freiheitlich orientierten und befreundeten Staaten wie etwa die zwischen den USA und Kanada oder die Binnengrenzen der Europäischen Union verlieren mit der Zeit an Kontrollbedeutung und damit an Sichtbarkeit. Trotzdem existieren sie weiter und werden notfalls wieder aufgerüstet. Unterschiedliche Rechtssysteme, Steuergesetze, Währungen gibt es auch weiterhin. Dass in großen Teilen der EU eine einheitliche Währung für mehrere Staaten gilt, ist eine Ausnahme, die manche Beobachter für nicht dauerhaft stabil ansehen.

Als *Grenzregionen* (borderlands) bezeichnen wir die nicht sehr breiten Landstreifen auf beiden Seiten der Staatsgrenze. Die Möglichkeiten zu grenzüberschreitenden Kontakten im „kleinen Grenzverkehr“ variiert je nach dem politischen Verhältnis der beiden Länder untereinander. Zwischen dem bundesdeutschen „Zonenrandgebiet“ und der auf das Schärfste überwachten Grenzregion der DDR an ihrer Westgrenze gab es fast drei Jahrzehnte lang kaum noch Kontakte. Das ist das eine Extrem. Das andere wird etwa von den zahlreichen bi- oder multinationalen Grenzregionen gebildet, wie wir sie innerhalb der Europäischen Union und auch an einigen Stellen ihrer Außengrenze vorfinden.

2. Grenz-Veränderungen

Grenzen wurden im Verlauf der Geschichte häufig verschoben. Ansprüche auf ein bestimmtes Territorium oder Teile davon waren und sind oftmals nicht eindeutig oder einvernehmlich festgelegt. In der Zeit des europäischen Absolutismus wurde zuweilen heftig um solche Ansprüche gerungen. Die räumliche Gestalt dieser Staaten und entsprechend der Verlauf ihrer Grenzen änderten sich häufig durch Gewalt und Krieg. Aber auch mittels einer als politisches Mittel verwendeten Heiratsverbindung zwischen Herrscherfamilien wurden neue territoriale Besitzverhältnisse eingeführt. Territorialkriege führten zwar früher oder später zu Friedensschlüssen, in denen die Grenzverläufe neu festgelegt wurden, und manchmal blieb es für einige Generationen dabei. Aber zuweilen flammte der Kampf auch wieder auf. Man denke nur an die zahlreichen Auseinandersetzungen über die Grenze zwischen Frankreich und Deutschland, das allerdings erst 1871 ein großer Flächenstaat wurde. Auf diese Weise gehörten viele Gebiete diesseits und jenseits des Rheins mal zu Deutschland, mal zu

Frankreich. Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts blieb das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl der Untertanen eher schwach ausgebildet.

Auch heute schwelen und brodeln zahlreiche Grenz- und Territorialkonflikte zwischen Staaten. Die meisten von ihnen gehen zum Glück nicht in Gewalt und Krieg über. Insbesondere kleinere Grenzverlaufs-Konflikte werden inzwischen oft Gegenstand von Verhandlungen und Schiedssprüchen. Das kann zwar langwierig und kompliziert sein, aber in vielen Fällen führt es zu haltbaren Kompromissen. Heute wie früher gibt es jedoch ebenfalls gewaltsame Konflikte um Grenzverläufe und Territorien. Gewalt kann sich in kleineren Scharmützeln äußern und in sporadischen Kämpfen auf Sparflamme samt „militärischer Nadelstiche“ (wie beim Konflikt um die Ansprüche der Volksrepublik China auf einige unbewohnte Inseln im Südchinesischen Meer). Oder sie eskaliert in kriegsähnliche Auseinandersetzungen und verdeckte oder sogar regelrechte Kriege. Ein bedrückendes Beispiel dafür bieten gegenwärtig die russische Annexion der Krim und der Gewaltkonflikt im Ostteil der Ukraine.

3. Globalisierung

Eine schon länger beobachtbare soziale, ökonomische und technologische Entwicklung der Moderne hat durch das Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 eine zusätzliche Dynamik bekommen. Die Globalisierung beruht auf enormen Veränderungen in den Informations- und Transporttechnologien, übrigens auch der Rüstungstechnologie. Mit ihnen wurden Räume jenseits hergebrachter Erreichbarkeit zusammengebunden. Das eröffnete bis dahin ungeahnte Möglichkeiten des Finanz- und Warenverkehrs, auch etwa des Ferntourismus. Eine Zeitlang schien es so, als würde die Globalisierung Grenzen nicht nur funktional überflüssig machen, sondern sie auch aktiv zerstören.

Pläne und Visionen eines Universalismus (unter westlichen Vorzeichen) basierten durchaus auf empirischen Vorgängen – auf der Universalisierung rechtlicher Normen etwa oder der Transnationalisierung großer Firmen und Konzerne, was eine - allerdings zahlenmäßig überschaubare - Schicht von ubiquitären Geschäftsleuten und Managern zeitigte. Auf der Ebene der Politik beschnitt die Globalisierung *peu à peu* die Souveränität der Staaten und damit ihre Gestaltungsmöglichkeiten. Von vielen, auch in meiner Disziplin, wurde dieser Trend zum Rückbau des Staates als Ordnungsinstrument begrüßt. Staaten, hieß es, stören mit

ihren Grenzen und ihren Versuchen zur Kontrolle und Steuerung grenzüberschreitender Ideen- und Warenströme nur. Tatsächlich tun sie das ja auch oft, besonders wenn ihre Herrschaftseliten korrupt sind und Demokratie ablehnen.

Auf der anderen Seite wurde rasch erkennbar, dass die Globalisierung auch ihre dunklen Seiten hat. Die porös gewordenen Grenzen der Staaten waren kein Hindernis mehr für internationale kriminelle Banden und sicherheitsbedrohende Terror-Gruppen. Vor allem die Terroranschläge seit der Jahrhundertwende sowie die Radikalisierung einiger Gruppen innerhalb des Islam haben im Westen, aber nicht nur hier ein Umdenken in Sachen Grenz-Offenheit bewirkt. In vielen westlichen Staaten hat sich eine neue Unsicherheit verbreitet, die zudem durch die Flüchtlingsströme aus den Konflikt- den Gewaltregionen der Welt weiter vertieft wurde.

Allerdings wäre es verfehlt anzunehmen, dass die in vielen westlichen Staaten, übrigens auch auf anderen Kontinenten zu beobachtende Renaissance befestigter und kontrollierter Territorialgrenzen die Globalisierung merklich verlangsamt oder gar rückgängig macht.

Die an immer mehr Grenzen zwischen Staaten gegenwärtig aufgebaute Abschreckungs-Architektur (Mauern, Stacheldrahtzäune, elektronische Überwachungsanlagen usw.) soll hauptsächlich zwei Zwecke erfüllen: ungesteuerte Einwanderung verhindern und die Bewegungsfreiheit von Terroristen und Kriminellen einschränken. Beides gelingt ein Stück weit, spielt aber der Schleuserkriminalität in die Hände, die mittlerweile weltweit ein Milliardengeschäft geworden ist. Als politische und soziale Globalisierungs-Phänomene sind Migration, Terrorismus und Schleuserkriminalität sozusagen übereinander projiziert.

Grenzzäune und andere Hindernisse können den Migrationsdruck kurzfristig verringern, sind auf längere Sicht aber problematisch. Er hat sich aufgebaut, weil die Diskrepanz der Lebensverhältnisse in den „reichen“ und den „armen“, und unter letzteren zwischen den einigermaßen demokratisch und despotisch oder gar nicht regierten Ländern überall auf dem Globus wahrgenommen wird. Außerdem: je mehr Gewaltkonflikte und Repression es in diesen Ländern gibt, desto kräftiger steigt die Zahl der Asylsuchenden und der missbilligend so genannten Wirtschaftsflüchtlinge an. Universalistische Normen des Asylrechts wie die Genfer Flüchtlingskonvention drohen zu zerbrechen, weil die Zahl der Flüchtlingen weltweit drastisch angestiegen ist. Zwar gibt es heute immer noch eine Mehrheit von innerstaatlichen

Flüchtlingen und solchen, die vorübergehend im Nachbarland Schutz suchen (und für die dann die Überschreitung der Grenze erst einmal ein Aufatmen ermöglicht). Jedoch werden zunehmend auch weite Fluchtwege in Kauf genommen, in jene Regionen des Planeten, die für Flüchtlinge eine besondere Anziehungskraft besitzen – weil sie mehr Freiheit, mehr Sicherheit und mehr Wohlfahrtschancen bieten.

4. Europäische Grenzen-Schutz-Politik

Eine dieser Regionen ist Europa; und in Europa sind es insbesondere einige Staaten, die als Zielländer besonders beliebt sind.

Nun ist die Europäische Union und der damit nicht ganz, aber weitgehend deckungsgleiche Raum von Schengen-Europa ein Sonderfall. Die europäischen Binnengrenzen wurden durch die Schengener Abkommen von 1985, 1995 und 2005 zugunsten einer gemeinsamen Außengrenze soweit herabgestuft, dass sie in der Landschaft so gut wie unsichtbar geworden sind. Die gemeinsame Außengrenze wurde gleichzeitig heraufgestuft und die Entscheidung über die Aufnahme von Asylsuchenden weitgehend an die Mitgliedsländer mit Außengrenzen delegiert (Dubliner Übereinkommen 1997/Dubliner Verordnung 2003).

Beide Entscheidungen funktionierten nur unter der günstigen Annahme, es bliebe bei einer relativ überschaubaren Zahl von Flüchtlingen. Als sich dies als Illusion herausstellte und nicht nur wie schon länger an wenigen Punkten der Außengrenze (etwa den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla) immer mehr Flüchtlinge von Süden über das Mittelmeer und von Südosten über die Balkanländer nach Europa drängten und an/von der Schengenland-Außengrenze nicht aufgehalten wurden, brach der europäische Konsens in der Flüchtlingspolitik zusammen.

Gegenwärtig ist es immer noch schwierig, über die europäische Flüchtlingspolitik vernünftig abwägend zu reden. Die Fakten sind grob bekannt: die Not der Flüchtlinge, die Gründe, aus denen sie ihre kriegs- und krisengeschüttelten Länder oder die Auffanglager in deren Anrainerstaaten über das Mittelmeer oder auf dem Landweg verlassen, ihre Hoffnung auf ein besseres Leben in Europa, das kriminelle Milliardengeschäft der Schlepper und Schleuser, das Aufeinandertreffen zweier oder mehrerer Kulturen mit sehr unterschiedlichen Traditionen und Verhaltenscodes, das Ausnutzen der Migration durch Terrorgruppen, die tiefen Divergenzen

zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und schließlich die angesichts der unerwarteten infrastrukturellen Belastung der Gesellschaften in den Zielländern und die dadurch angeheizten innenpolitischen Polarisierungen mit starkem Aufwind für rechtspopulistische Bewegungen und Parteien.

Mehr oder weniger überall hört man als Antwort auf diese Problemlage, dass die staatlichen Grenzen aufgerüstet werden müssen, um den Strom der Flüchtlinge unter Kontrolle zu bringen. Ziemlich isoliert stehen demgegenüber jene eher kleinen Aktivisten-Gruppen da, die mit Slogans wie *no borders* und zuweilen subversiven Aktionen sich diesem Trend widersetzen. Die Mehrheit von ihnen zählt sich übrigens zu den entschiedenen Globalisierungs-Gegnern. Sie wollen die staatlichen Grenzen wegen der Migration weiter durchlässig, wegen der in ihren Augen schädlichen internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen aber undurchlässiger machen.

Auf andere Weise kennzeichnet dieser Zielkonflikt auch die Position der Globalisierungs-Befürworter in den westlichen Ländern. Beispielhaft dafür ist der Versuch, die bis 9/11 weitestgehend offene Grenze zwischen den USA und Kanada wegen des angewachsenen Sicherheitsrisikos wieder zu schließen, aber möglichst so, dass der intensive grenzüberschreitende Wirtschaftsverkehr und alles, was damit zusammenhängt, nicht behindert wird. *Smart Border* heißt das Optimierungskonzept, das aber nicht ganz leicht umsetzbar ist. Einen ähnlichen Versuch wird die EU mit dem ausscheidenden Mitglied Großbritannien machen müssen. Das britische Ziel, offene Grenzen für Waren und Dienstleistungen, aber nicht für Arbeitnehmer aus dem EU-Raum, wird sich wohl nicht erreichen lassen. Also braucht es kluge Kompromisse.

Im Fall von Schengen-Europa wurde und wird angesichts der Flüchtlingskrise als erstes vorgeschlagen, die gemeinsame Außengrenze weiter zu befestigen. Das passiert, aber es ist schwierig. Und in dem Maße, wie das nicht gut vorankommt, werden zwischenzeitlich auch die Binnengrenzen wieder aufgerüstet, jedenfalls die, welche Flüchtlinge mit dem Ziel nördliches Europa überschreiten müssen. Die Festungsmentalität, die sich inzwischen in Europa ausgebreitet hat, bezieht sich vielfach schon nicht mehr auf die *Festung Europa*, stattdessen auf grenzen-gesicherte Einzelstaaten, die am liebsten auf eine Null-Quote bei der Flüchtlingsaufnahme bestehen würden.

Thesen zu einem Dilemma

- Politische Grenzen bilden eine Ordnungsstruktur im Raum ab. Sie schützen gegen ungewollte Einflüsse von außen, verwandeln sich manchmal aber auch in ein Zwangsinstrument nach innen. Ihr Erscheinungsbild und ihr Charakter variieren je nach der Form und Verfassung eines Staates und nach dem Zustand des internationalen Systems. Wenn das eine oder das andere sich verändert, oder beides auf einmal, verändert sich auch Erscheinungsbild und Charakter der Grenze.
- Politische Grenzen dichten ab. Aber zugleich halten sie gewollt oder ungewollt auch Wege zu ihrer Überschreitung offen. Neben den zugelassenen (legalen) Übergangsmöglichkeiten in die eine und andere Richtung mit ihren oft umständlichen Kontrollmodalitäten bilden sich auch immer andere, illegale Übergänge aus.
- Die Globalisierung bewirkt eine Abschwächung herkömmlicher Staatsgrenzen. Mit der Folge, dass auch die Schutzfunktion von Staaten durchlöchert wird, was sich zur einer ernsthaften Bedrohung ihrer Stabilität auswachsen kann. Anhalten oder gar rückgängig machen lässt sich die Globalisierung aber ebenso wenig, wie sich über ihre politische Intensivierung und eine programmatische Reduktion der Macht von Staaten die Probleme des Gefälles von Sicherheit, Freiheit und Wohlstand lösen lassen.
- Der *no border*-Optimismus ist eine Illusion vom gleichen Kaliber wie die Weltstaats-Illusion. Die Befestigungs- und Ausbau-Perspektive von Grenzen, heute an vielen Ecken der Welt anzutreffen, beruht jedoch letztlich auch auf einem *trompe l'œil* und bringt mittel- und längerfristig nur vergiftete Erfolge.
- Wir brauchen politische Grenzen und wir brauchen ihre Durchlässigkeit. Um Ordnung und Veränderung in der Balance zu halten, muss man moralisch-humanitäre, ökonomische und politische Imperative pragmatisch gegeneinander abwägen. Das ist schwierig und erfordert politische Urteilskraft, ganz im Sinne von Max Weber: „Die Politik bedeutet ein starkes, langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich.“