

## Kluge Grenzpolitik

Von Wilfried von Bredow.

Vorbemerkung: Der Text wurde für die vierte Ausgabe von „INDES – Zeitschrift für Politik und Geschichte“ verfasst, die am 20. Dezember 2012 erscheint (homepage der Zeitschrift: [www.indes-online.de](http://www.indes-online.de)).

Die meisten Staaten in der Europäischen Union haben sich seit Mitte der 1980er Jahre schrittweise auf eine koordinierte Verstärkung ihrer gemeinsamen Außengrenzen geeinigt. Das erlaubte zugleich eine deutliche Abschwächung der Binnengrenzen. Die Grenzkontrollen wurden dort ausgesetzt. Das sogenannte Schengenland, der Name erinnert an den Ort in den Niederlanden, an dem das erste Abkommen über diesen Prozess unterzeichnet wurde, umfasst zwar nicht ausnahmslos alle EU-Mitglieder. Dafür sind, weil es politisch und geographisch vernünftig erschien, auch ein paar Nicht-Mitglieder der EU dem Abkommen beigetreten, zum Beispiel die Schweiz.

In der europäischen Öffentlichkeit wurde die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen häufig als entscheidende Etappe auf dem Weg zum vollständigen Abbau dieser Grenzen wahrgenommen. Eine eklatante Fehlwahrnehmung! Die Europäische Union wird ja immer öfter mit byzantinistischer Bürokratie, Volksferne und Demokratiedefiziten assoziiert. Deshalb fühlen sich die Europa-Politiker aller Couleurs verpflichtet, jeden Integrationserfolg als Durchbruch zu einer neuen Stufe europäischer Gemeinschaftlichkeit zu stilisieren. Und in diesem Fall wurden die illusionären Erwartungen besonders hochgeputscht – als würden die Grenzen in Europa tatsächlich vollständig verschwinden.

Das taten sie mit der Einführung des etwas großspurig so genannten „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Europäischen Union keineswegs. Immerhin, ihre Sichtbarkeit nahm ab. Und in der Tat können Reisende jetzt die europäischen Binnengrenzen ohne Zeitverlust durch Kontrollen überqueren. Das soll nicht gering geschätzt werden. Aber es hat nichts mit dem Verschwinden dieser Grenzen zu tun, sondern mit Veränderungen ihrer symbolischen Funktionen und ihrer Steuerungs-Kapazität für den inner-europäischen Personen- und Warenverkehr. Mit anderen Worten: In dieser Konstellation wie auch in allen anderen der gegenwärtigen und künftigen internationalen Politik sind Grenzen ganz und gar nicht obsolet geworden. Weder nimmt ihre Zahl ab, noch verlieren sie, weltweit gesehen, an Bedeutung. Zur Globalisierung internationaler Beziehungen gehört auch ihre Fragmentierung und Regionalisierung. Politische Grenzen sind kein Hindernis für makro-regionale und weltumspannende Vernetzungen. Ihre mannigfachen Formen stellen vielmehr eines ihrer Kennzeichen dar.

Weil das so ist, braucht es nicht eigentlich ein Plädoyer für politische Grenzen. Die Macht des Faktischen steht ja auf ihrer Seite. Aber die karge und zuweilen ja auch zwiespältige Empirie wird von einer weit verbreiteten und tief verwurzelten normativen Abneigung überschattet. Die ist nicht ganz unverständlich. Kurz gesagt: Grenzen beeinträchtigen Freiheit. Sie gelten als Hindernis der freien Bewegung. Denkt man an die martialisch perfektionierten Grenzbefestigungen mitten in Deutschland und die Mauer in Berlin, hierzulande wohl das am häufigsten assoziierte Bild einer Grenze, erscheinen Grenzen unmenschlich, gefährlich und als Ausdruck der Einschließungspolitik einer Regierung gegenüber dem eigenen Volk.

Dass politische Grenzen auch in diesem Sinne eingesetzt und wirken können, lässt sich nicht leugnen. Jedoch handelt es sich dabei um, nun ja, Grenzfälle. Politische Grenzen sind aber vor allem ein nützliches und überwiegend sinnvolles Instrument zum Schutz gegen äußere Bedrohungen. Sie balancieren die teils übereinstimmenden, teils gegenläufigen politischen Interessen benachbarter Staaten aus und können politische Konflikte zwischen ihnen über längere Zeit kaltstellen. *Good fences make good neighbours*, heißt es im Englischen. Für den Beobachter gibt die Orga-

nisation der Grenzen Aufschlüsse über Akzeptanz und Qualität staatlicher Ordnungskompetenz. Und nicht zuletzt braucht es politische Grenzen, um die kollektive Identität politischer Einheiten über Generationen hinweg aufrecht zu erhalten.

Wenn im allgemein verbreiteten Bild von Grenzen all dies unbeachtet bleibt, dann lohnt sich doch wohl ein Plädoyer für sie. Selbst wenn man dabei in Rechnung stellt, dass die eben aufgezählten nützlichen Funktionen politischer Grenzen umkippen können. So gibt es in der Geschichte auch viele Beispiele dafür, dass sich ihre Schutzfunktion als trügerisch herausgestellt hat und als Vorwand für die Sicherung einer illegitimen Herrschaft diente.

### **„Offene“ und „geschlossene“ Grenzen**

Es gibt einen umfangreichen und phantasievollen Gebrauch des Wortes Grenze in metaphorischer Absicht. Den lassen wir hier beiseite. Reale politische Grenzen, also solche, die man sehen kann, in der Landschaft und auf Landkarten, bezeichnen in der Regel den äußeren Rand der Geltung eines politischen Ordnungssystems, in der Moderne also meistens eines Staates. Es gibt auch nach innen verlegte Außengrenzen eines Staates, z. B. auf internationalen Flughäfen oder um Enklaven wie die Botschaften anderer Staaten. An seinen Grenzen endet die Souveränität eines Staates (wenn man sie von innen her betrachtet) oder sie beginnt (von außen nach innen gesehen). Dieser doppelte Innen/Außen-Unterschied kann für die Staaten mit gemeinsamer Grenze wichtig, ja Teil eines politischen Dramas sein. Dann wird die Grenze mindestens von einem der beiden befestigt und der Kontrollaspekt gewinnt für den Grenzübergang Vorrang. Oder ihm wird keine besondere Bedeutung zugemessen, dann gilt der Grenze nur wenig Aufmerksamkeit.

Grenzen lassen sich also ziemlich genau auf einer Skala zwischen „offen“ und „geschlossen“ verorten. „Offene“ Grenzen sind leicht zu überqueren, sowohl für Personen als auch für Waren. Es gibt nur geringen Kontrollaufwand an den Grenzübergängen, wenig Grenzschutz-Personal. Die Menschen, die in naher Entfernung beiderseits der Grenze wohnen, kommunizieren unbehelligt miteinander und haben die Chance, die Vorteile der unterschiedlichen Ordnungssysteme und nationalen Kultu-

ren für sich zu optimieren, von den Medikamenten- oder Benzinpreisen bis zu den Zugangsbedingungen für Genuss- und Rauschmittel.

„Geschlossene“ Grenzen zeichnen sich demgegenüber durch scharfe Übergangskontrollen aus. Man kann die Grenze nicht irgendwo, sondern nur an bestimmten Übergängen überqueren. Grenzbefestigungen wie Mauern, Zäune oder andere Hindernisse kanalisieren den Grenzverkehr zu einer Reihe von gut bewachten Übergängen, die als Schleusen fungieren. Beiderseits der Grenze kann keine gemeinsame Region entstehen, in der die Menschen grenzüberschreitend miteinander kommunizieren und kooperieren.

Von der Chinesischen Mauer bis zu den betongestützten Anlagen an der amerikanisch-mexikanischen Grenze, die gegenwärtig errichtet und ausgebaut werden, gibt es eine Riesenzahl von Versuchen, Grenzen zu schließen, um ein Überqueren von außen nach innen (oder wie im Fall der DDR-Grenze zur Bundesrepublik von innen nach außen) zu unterbinden. Zuweilen ist dieses Ziel kurzzeitig erreicht worden – für längere Zeiträume aber nicht. Das gilt auch für sogenannte natürliche Grenzen, hohe Gebirge, breite Flüsse, Meere – sie zu überwinden ist nicht einfach, aber ganz unmöglich war es nie.

Es sind freilich die „geschlossenen“ Grenzen, die allen Grenzen einen schlechten Ruf eingebracht haben. Dem Kontrollanspruch des Souveräns haben sich immer Menschen mit großem Freiheitsbedürfnis entziehen wollen oder, etwa wenn sie politisch verfolgt wurden, entziehen müssen. Wer den Wächtern „geschlossener“ Grenzen ein Schnippchen schlägt, Schmuggler etwa, genießen oftmals ein höheres Ansehen als andere Gesetzesbrecher.

### **Grenzen als Bewegungsmelder**

In der klassisch-modernen Definition von Staaten sind diese durch ihr Staatsvolk, ihr Territorium und ihre Herrschaftsordnung gekennzeichnet. Ein Territorium wiederum ist nichts anderes als ein klar umgrenzter und einer Verfügungsinstanz zugeordneter Raum (die „Wildnis“ ist ebenso wenig ein Territorium wie das „Niemandland“). Ein

Staat ohne Grenzen ist ein Widerspruch in sich selbst. Das gilt grundsätzlich auch für politische Einheiten unterhalb der staatlichen Ebene, etwa Länder als Teil einer Föderation. Würde man deren Grenzen aufheben, sie erfüllen allerdings mehr administrative als genuin politische Funktionen, entzöge man ihnen den Charakter einer politischen Einheit. Das ist, nebenbei, einer der Gründe, warum es in Deutschland so schwierig ist, Ländergrenzen unter verwaltungstechnischen Gesichtspunkten zu optimieren.

Staaten, also ihre Regierungen, sehen auf ihre Grenzen, weil sie dadurch ihre Souveränität demonstrieren. Das hat eine symbolische und eine machtpolitische Seite. Beide lassen sich nicht rigoros voneinander trennen, auch analytisch nicht. Was an den Grenzen abläuft, hat beträchtliche Auswirkungen auf die Stabilität des Staates und das Wohlergehen der auf seinem Territorium lebenden Menschen.

Grenzen halten auf. Sie verlangsamen den Bewegungsablauf von Personen und Waren. Außerdem lenken sie die Ausbreitung von Informationen, wenngleich dies in der Ära von globalen Medien (Satellitenfernsehen, Internet, Twitter etc.) erheblich schwieriger geworden ist als zu jenen Zeiten, in denen Informationen (und „Ideen“) vor allem in Druck-Medien verbreitet wurden. Bis in den Kalten Krieg hinein konnten Grenzkontrollen, in diesem Fall der sowjetsozialistischen Staaten, die Einfuhr von unerwünschten Informationen weitgehend lahmlegen. Und Störsender verhinderten den Empfang westlicher Rundfunksendungen. Für diese Art von „Regimesicherheit“ können Grenzen heute nur unter wachsenden Schwierigkeiten benutzt werden – aber versucht wird es immer noch.

Hier sind wir aber ganz unversehens auf ein zentrales Konzept gegenwärtiger staatlicher Grenzdiskurse gestoßen – Sicherheit. Dabei handelt es sich um ein erheblich erweitertes Konzept von Sicherheit, denn es geht nur noch in Ausnahmefällen um die Aufgabe von Grenzen, einen Schutzwall zu bilden gegen massiv vorgetragene militärische Angriffe auf das staatliche Territorium von außen. Das gehört in die Vergangenheit, eine lange Vergangenheit übrigens, die von der Chinesischen Mauer über den Limes bis zur Maginotlinie reicht. Letztere wurde nach 1930 entlang der

französischen Ostgrenze gebaut wurde, um einen Einfall des gefürchteten östlichen Nachbarn aufzuhalten. Gehalten hat sie nicht.

Heutzutage werden in den meisten westlichen Staaten Bedrohungen der eigenen Sicherheit anders definiert, nämlich als gezielte Destruktionsaktivität von international vernetzten Terrornetzwerken, als Unterwanderung der eigenen Gesetze durch ebenfalls international agierende kriminelle Banden sowie, auf einer anderen Ebene angesiedelt, als die Konsequenzen ungesteuerter Immigration aus den ärmeren Ländern der Welt, in denen die politischen und die ökonomischen Verhältnisse gleichermaßen miserabel sind und wenig Aussichten auf ihre Verbesserung besteht. Diese drei Aspekte von Sicherheit gehen häufig ineinander über:

- Im beginnenden 21. Jahrhundert haben vor allem die Terrorangriffe von New York und Washington am 11. September 2001 zu einer drastischen Aufwertung von Grenzüberwachung und Grenzkontrollen geführt. Besonders deutlich kann man das an der amerikanischen *homeland security*-Gesetzgebung ablesen, als deren Folge etwa die davor immer durchlässiger („offener“) gewordene kanadisch-amerikanische Grenze wieder verstärkt und personell und materiell aufgerüstet worden ist.
- Zwar kommen kaum Terroristen über Kanada in die Vereinigten Staaten, aber sie könnten sich ja durch die Länge und Unübersichtlichkeit der mittlerweile mit Drohnen überwachten Grenze dazu versucht fühlen. Realer ist die Gefahr in Israel, weil es genügend Organisationen in Palästina gibt, die den Kampf gegen Israel unter Einsatz von Selbstmordattentaten propagieren. Die Grenzmauer, die Israel gegen die Gefahr illegaler Grenzübertritte aus Palästina errichtet hat, hat seine Sicherheit zwar erhöht, aber neue Schmerzpunkte im israelisch-palästinensischen Verhältnis geschaffen.
- Die Grenzbefestigungen an der amerikanisch-mexikanischen Grenze, inzwischen Gebilde von enormen Ausmaßen, sollen zuvörderst den Strom der illegalen Einwanderer aus Lateinamerika aufhalten und die grenzüberschreitende Drogenkriminalität bekämpfen helfen.
- Ähnliche Aufgaben haben die Außengrenzen von Schengenland übernommen. Hier geht es um alles drei: Terrorabwehr, Kriminalitätsbekämpfung, aber

vor allem um die Eindämmung der illegalen Immigration von Menschen aus Afrika, die oft unter lebensgefährlichen Umständen die nördlichen Strände des Mittelmeers oder die (unter spanischer Hoheit stehenden) Kanarischen Inseln zu erreichen trachten.

Die Liste solcher grenzverstärkenden Maßnahmen ist längst nicht vollständig. Sie dienen der Sicherheit eines der beiden durch die Grenze getrennten Länder. In aller Regel werden diese Maßnahmen einseitig getroffen – vom stärkeren der Grenz-Anrainer. Das ist nachvollziehbar, jedoch nicht unproblematisch.

### **Grenzen und Handel**

Weltweit hat es im letzten Jahrzehnt einen Trend zu Grenzverstärkungen gegeben. Ihre „Offenheit“ wurde aufgrund von Sicherheitsüberlegungen ein Stück weit, in manchen Fällen ein großes Stück weit zurückgenommen. Diesem Trend steht eine andere Grundanforderung an moderne Grenzen in weiten Teilen der Welt entgegen: Die von den rasanten Entwicklungen der Kommunikations- und Transporttechnologien dynamisierte Globalisierung der Finanz-, Handels- und Produktionsbeziehungen hat die Kontroll- und Steuerfunktion politischer Grenzen teilweise ausgehebelt.

Dieser Prozess, in der Regel begrüßt, hat jedoch auch seine Schattenseiten. Die Verkettung der Banken- und Schuldenkrise seit 2007/08 und der enorme Druck, der von transnational agierenden Wirtschaftsunternehmen auf die Regierungen ausgeübt werden kann (etwa in den verschiedenen „Standort-Verlegungs-Debatten“) zeigen an, dass einzelne Staaten über keine wirkungskräftigen Instrumente verfügen, um als destruktiv erkannte Einflüsse auf ihre Volkswirtschaft an den Grenzen aufzuhalten - auch stabile und mächtige Staaten nicht. Der klassische Protektionismus, ohnehin ein zwiespältiges Instrument nationaler Wirtschaftsförderung, funktioniert allenfalls in und für Nischen. Im übrigen sind gerade Staaten mit einem hohen Anteil von Import und Export an ihrer Wirtschaft nachdrücklich darauf erpicht, dass nicht nur ihre eigenen Grenzen, sondern auch die der Partnerländer für den Wirtschaftsverkehr durchlässig bleiben.

Die besten Beispiele dafür sind die schon erwähnten Fälle Kanada und die Europäische Union. Die Wirtschaft Kanadas hängt zu einem ungewöhnlichen hohen Prozentsatz des Bruttosozialprodukts von dem Handel und der gemeinsamen Güterproduktion mit dem südlichen Nachbarn ab. Der größte Teil des Außenhandels der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten wird EU-intern abgewickelt. Auch in anderen Teilen der Welt gibt es ein großes Interesse an der Einrichtung von Freihandelszonen und der Erleichterung grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen. Das ist unter dem Vorzeichen von Globalisierung und der Ausbildung von Makro-Regionen auch gar nicht anders denkbar.

Deshalb widersprechen die Forderungen nach dem Ausbau von Grenzen und der Erweiterung von Grenzkontrollen aus Gründen der Sicherheit einerseits und nach mehr Durchlässigkeit der Grenzen aus Gründen der wirtschaftlichen Kooperationsfähigkeit andererseits einander diametral. Ein scharfer Zielkonflikt!

### **Kluge Grenzenpolitik**

Das Leben ist voller Zielkonflikte, und die Politik auch. Es kommt darauf an, sie durch behutsames Ausgleichen abzumildern. Wenn eine Reihe wichtiger Funktionen (Sicherheit) von Grenzen ihre Aufwertung und eine Reihe anderer, nicht minder wichtiger Funktionen (Wirtschaft) ihre Abwertung erfordern, dann ergibt sich für eine kluge Grenzenpolitik die Notwendigkeit, diese Funktionen zu trennen und zu versuchen, die Grenzen so umzuformen, dass sie die „richtigen“ Adressaten durchlässt und für die „falschen“ undurchlässig bleibt. Allerdings reicht das nicht aus. Es muss außerdem, jedenfalls im Fall von demokratischen Staaten, Vorsorge dafür getroffen werden, dass die diesbezüglichen Regelungen und Gesetze, aber auch das Verhalten des Grenzüberwachungspersonals die Erleichterungen und Erschwerungen des Grenzübertritts nicht nur unter technisch-handwerklichen Gesichtspunkten managen.

Wenn es nicht um Waren, sondern um Menschen geht, hat intelligente Grenzenpolitik auch humanitären Ansprüchen zu genügen. Hier hapert es vielfach auf eklatante Weise, was eben nicht mit dem Hinweis auf Sicherheitsbedenken zu entschul-



digen ist. Eine Aufzählung kritikwürdiger Beispiele aus der Zeit nach dem September 2001 stimmt grimmig und melancholisch.

Ein Plädoyer für politische Grenzen kann folglich nur eines für intelligent gestaltete Grenzen und eine kluge Grenzenpolitik sein. Dafür gibt es durchaus Ansätze, etwa im *smart border*-Konzept, das die Regierungen Kanadas und der USA für ihre gemeinsame Grenze erarbeitet haben und, nicht ohne Mühen, umzusetzen versuchen, indem sie den Strom von dazu berechtigten Personen und Waren über die Grenze fördern, aber zugleich Personen und Waren, die dem Land oder seinen Bewohnern Schaden zufügen könnten, am Grenzübertritt hindern. Auf jeden Fall verbietet es sich, im Namen der Bewegungsfreiheit reflexartig aufzuschreien, wenn Grenzen aufgewertet werden.

Im Juni 2012 einigten sich die Innenminister der Staaten, die sich an dem Abkommen von Schengen beteiligt haben, über eine Reform dieses inzwischen recht intransparent gewordenen Abkommens. Für den Fall, dass ein Mitgliedsland größere Schwierigkeiten damit hat, den unter seiner Verantwortung stehenden Teil der gemeinsamen Außengrenze effektiv zu sichern, soll den anderen Schengenländern als „letztes Mittel“ die Wiedereinführung der Binnengrenzen-Kontrollen für einen begrenzten Zeitraum gestattet werden. Diese Erklärung hat sogleich einen Aufschrei der Empörung im Europäischen Parlament und der EU-Kommission und einem Teil der politischen Öffentlichkeit bewirkt. Das ist eine sehr unintelligente Reaktion. Denn wenn diese Absichtserklärung auch deutlich macht, dass politische Grenzen, die an Sichtbarkeit eingebüßt haben, deswegen noch lange nicht verschwunden sind, ist sie doch weit davon entfernt, die europäischen Integrationsfortschritte in Frage zu stellen. Europäische Binnengrenzen und gemeinsame Außengrenze sind hingegen wie kommunizierende Röhren miteinander verbunden. Nur wenn diese funktioniert, braucht man auf jene nicht zurückzugreifen.