Lena Laube

Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien

Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten

campus

Staatlichkeit im Wandel

Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien

© Campus Verlag GmbH

Staatlichkeit im Wandel

Herausgegeben von Philipp Genschel, Stephan Leibfried, Karin Gottschall und Frank Nullmeier für den Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bremen.

Band 20

Lena Laube, Dr. rer. pol., ist Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forum Internationale Wissenschaft der Universität Bonn. Sie promovierte 2012 am Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« der Universität Bremen im Rahmen eines Projektes zum Wandel staatlicher Grenzregime, geleitet von Prof. Dr. Steffen Mau.

© Campus Verlag GmbH

Lena Laube

Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien

Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Dieser Band ist im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 597 »Staatlichkeit im Wandel« an der Universität Bremen entstanden und wurde auf Veranlassung des Sfb unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.
ISBN 978-3-593-39983-6

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2013 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.
www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

»Die Grenze ist nicht eine räumliche Tatsache mit soziologischen Wirkungen, sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich formt.«

Georg Simmel, 1908

© Campus Verlag GmbH

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

1 Einleitung: Der Wandel staatlicher Grenzen 13

2 Orte und Funktionen der Grenze 23
2.1 Der Rand des Territoriums: Grenzen in der Staatstheorie 25
2.2 Von der natürlichen Grenze zu Machträumen: Die Grenze in der politischen Geographie 27
2.3 Der Container des Sozialen: Grenzen in der politischen Soziologie 30
2.4 Die Begegnung zwischen Staat und mobiler Person: Die Grenzsoziologie und ihre Klassiker 32
2.4.1 Die Grenze als Kontaktpunkt 33
2.4.2 Die Grenze als soziale Wechselwirkung 35
2.5 Zwischenfazit: Orte der Grenze 36
2.6 Grenzen und die Regulation von Personenmobilität 39
2.7 Zwischenfazit: Funktionen der Grenze 43

3 Die räumliche Verlagerung der Grenze 46
3.1 Das Konzept der Vorverlagerung von Kontrollen: Begriffe, Definitionen und Instrumente 48
3.2 Historie des *remote control* 54
3.3 Ergänzung durch interne Kontrollen 58
3.4 Forschungsstand zu Praktiken der Verlagerung 61
3.4.1 Grenzerscheinungen: Linien, Punkte, Zonen 61
3.4.2 Internationale Kooperation 65
3.4.3 Einbindung privater Akteure 72
3.5 Der Forschungsbedarf 74

© Campus Verlag GmbH

4 Gründe des Grenzwandels ... 78
4.1 Globalisierung ... 84
4.1.1 Ökonomische Globalisierung ... 85
4.1.2 Anstieg grenzüberschreitender Mobilität ... 88
4.1.3 Exterritorialisierung als Reaktion auf Globalisierungsprozesse ... 93
4.2 Recht ... 95
4.2.1 Nationale und internationale Normen ... 96
4.2.2 Individuelle Rechte auf Mobilität ... 100
4.2.3 Exterritorialisierung als Vermeidung rechtlicher Zuständigkeit ... 104
4.3 Sicherheitsbedenken ... 107
4.3.1 Quellen der Unsicherheit ... 109
4.3.2 Exterritorialisierung als Befriedigung von Sicherheitsinteressen ... 115
4.4 Der Forschungsbedarf ... 117

5 Die Analyse des Grenzwandels ... 121
5.1 Die Fälle: Österreich, Finnland, USA (1970–2012) ... 123
5.2 Dokumente, Interviews und Experten ... 133
5.3 Die qualitative Inhaltsanalyse: Zwei Verwendungsarten des Interviewmaterials ... 143

6 Die Instrumente der Verlagerung ... 150
6.1 Die neuen Orte der Kontrolle ... 151
6.2 Die Modi der Verlagerung ... 153
6.3 Die Außenposten der Grenze ... 155
6.3.1 Visavergabe in Botschaften und Konsulaten ... 156
6.3.2 Die Überprüfung durch Transportunternehmen ... 170
6.3.3 Dokumentenberater und Verbindungsbeamte ... 176
6.4 Wissen, wer kommt: Datenspeicherung und -austausch ... 181
6.5 Die Bildung von Pufferzonen ... 191
6.5.1 Sichere Drittstaatenregelungen ... 192
6.5.2 Rücknahmeabkommen ... 198
6.5.3 Hilfen für den Ausbau der Grenzkontrollkapazitäten ... 202

© Campus Verlag GmbH

6.6 Die Türsteher ... 205
6.6.1 Die EU-Außengrenze ... 205
6.6.2 Auf Hoher See ... 214
6.6.3 Mobile Einsatzteams im grenznahen Raum ... 224
6.7 Die letzte Zone ... 227
6.7.1 Vorfeldkontrollen ... 229
6.7.2 Transitverfahren ... 230
6.8 Synthese und Ländervergleich ... 234

7 Die Begründungen staatlicher Akteure ... 246
7.1 Vorverlagerung als Antwort auf einen Problemdruck ... 249
7.1.1 Globale Ökonomie ... 249
7.1.2 Anstieg der Mobilität ... 252
7.1.3 Rechtliche Verpflichtungen ... 256
7.1.4 Sicherheitsbedenken ... 260
7.2 Die Neubestimmung von Grenzen ... 265
7.2.1 Effektivität ... 265
7.2.2 Vorgaben durch Kooperationsbeziehungen ... 268
7.2.3 Beschleunigung ... 272
7.3 Selektivität und Gleichzeitigkeit ... 275

8 Im Spannungsfeld von Nationalstaatlichkeit und Globalisierung ... 283

Anhang ... 295
Verwendete Rechtsdokumente ... 295
Interviewleitfäden ... 298
Deutsche Fassung (Österreich) ... 298
Englische Fassung (Finnland/USA) ... 303
Liste der Interviewpartner ... 308

Abkürzungsverzeichnis ... 309

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis ... 311

Literatur ... 312

© Campus Verlag GmbH

© Campus Verlag GmbH

Dank

Nun gewohnt daran, auf die Orte des sozialen Geschehens zu blicken, stelle ich fest, dass mir viele größere und kleinere Orte den Raum gegeben haben, meinem Interesse an der Politik der Grenze nachzugehen. Orte werden von den dort arbeitenden und lebenden Menschen geprägt und prägen zugleich Menschen, wie mich, die dort arbeiten und leben.

Zuerst ist hier die Stadt Bremen zu nennen, die sich als idealer Platz der Grenzforschung erwiesen hat. Vielleicht auch, weil sich ihr Name von dem altniederdeutschen Wort *Bremum* – »am Rande« – ableitet. Der Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« an der Universität Bremen als zweiter Ort in dieser Reihe, hat mir exzellente Rahmenbedingungen zum wissenschaftlichen Arbeiten und ein interdisziplinäres, kollegiales Forschungsumfeld geboten. Der Austausch mit anderen Fellows und Lehrenden unter dem Dach der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) hat einen weiteren unschätzbaren Beitrag zur Umsetzung meines Vorhabens geleistet. Zudem war der Bremer Lehrstuhl für »Politische Soziologie« ein Ort, der mein Interesse frühzeitig gefördert hat. Die gemeinsame Arbeit an Fragestellungen zur Transnationalisierung von Lebenswelten, der globalisierten Politik und nicht zuletzt der sozialen Gerechtigkeit haben diese Arbeit sehr geprägt. Zuletzt ist noch das Forum Internationale Wissenschaft der Universität Bonn als Ort hinzugekommen, wo ich Raum für die Überarbeitung und abschließende Reflektion des Manuskripts gefunden habe. Ich bin all diesen Orten und ihren Menschen zu größtem Dank verpflichtet!

Bestimmte Personen sollen dennoch nicht unerwähnt bleiben, die dieses Buch in besonderer Weisen begleitet und ermöglicht haben: Steffen Mau, Uwe Schimank, Sina Farzin, Rainer Baumann, Christof Roos, Aletta Mondré, Meike Rodekamp, Monika Eigmüller, Heike Solga, Rudolf Stichweh, Judith Wilke-Primavesi, Monika Sniegs, Stephan Leibfried, Dieter Wolf und nicht zuletzt Christoph Burkhardt.*

© Campus Verlag GmbH

© Campus Verlag GmbH

1 Einleitung: Der Wandel staatlicher Grenzen

Staatliche Grenzen regulieren den Zugang mobiler Personen auf ein national definiertes Hoheitsgebiet. Diese Funktion tritt mit steigender globaler Mobilität stärker ins Bewusstsein als die markierende Funktion der Territorialgrenze, die zuvor über Jahrhunderte Gegenstand von Verhandlungen und kriegerischen Konflikten gewesen war. Das durch die Grenze definierte Territorium wurde als regulärer Aufenthaltsort der nationalen Gesellschaft begriffen und Grenzübertritte eher als Ausnahme denn als Regel betrachtet. Doch heute stellen Grenzüberschreitungen in Gestalt von Tourismus, internationale Migration oder Flucht ein Massenphänomen dar. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen leben gegenwärtig mehr als 213 Millionen Menschen dauerhaft jenseits ihres Herkunftslandes und diese Zahl steigt weiter an (UNDESA 2011). Neben den Migrationsbewegungen haben sich erst recht die kurzfristigen Grenzüberschreitungen verstärkt. Im Jahr 2012 überstieg die Anzahl der touristischen Reisen, bei denen eine staatliche Grenze überschritten wurde, erstmals die Marke von einer Milliarde (UNWTO 2012). Reisen zu geschäftlichen Zwecken machen davon etwa 15 Prozent aus (UNWTO 2011). Aus unterschiedlichen Weltregionen sind Menschen im Verlaufe der letzten Jahrzehnte mobiler geworden und überschreiten aus sehr unterschiedlichen Motiven Grenzen (Faist u.a. 2013; Sassen 2000a; Vasileva 2010). Grenzüberschreiter setzen sich aus Touristen, Geschäfts- und Bildungsreisenden, Flüchtlingen, Arbeitsmigranten sowie irregulären Einwanderern zusammen, die für den Staat in unterschiedlichem Maße erwünscht oder unerwünscht sind.

Grenzüberschreitende Personenmobilität ist zu einem drängenden Thema staatlicher Regulation geworden, weil sich die Frage stellt, ob die klassischen, territorialen Grenzkontrollen noch die passende Antwort auf den Anstieg und die Diversifizierung von Grenzüberschreitungen bieten. Wie reagieren Staaten, wenn sich sowohl willkommene als auch nicht-will-

© Campus Verlag GmbH

kommene Mobilitätsformen immens erhöhen und ihr Territorium Ziel dieser räumlichen Bewegungen wird?

Der allgemeine Anstieg grenzüberschreitender Mobilität ist global gesehen sehr ungleich verteilt (Bauman 1998; Betts 2011). Bürger aus den reichen Industrienationen überschreiten Grenzen ungleich häufiger und legen dabei weitere Distanzen zurück. In einer Welt, in der Lebenschancen auch mit der individuellen Chance auf Mobilität verbunden sind, wirft diese ungleiche Mobilität Fragen nach Gerechtigkeit und sozialer Ungleichheit auf (Berger/Weiß 2009; Cresswell 2006; Mau 2012). Grundsätzlich wird angenommen, dass Mobilität und ihre Reichweite abhängig von den finanziellen, technischen und sozialen Ressourcen ist, die Menschen zur ihrer individuellen Verfügung stehen (Mau 2007; Urry 2007). Darüber hinaus kann jedoch auch die Gestaltung staatlich-territorialer Grenzen entscheidend dazu beitragen, Mobilitätschancen ungleich zu verteilen. Von diesem Gedanken nimmt das vorliegende Buch seinen Ausgangpunkt und fragt danach wie sich staatliche Grenzen auf die veränderte grenzüberschreitende Mobilität eingestellt haben.

Die Erteilung einer Einreiseerlaubnis durch ein Zielland ist bis heute Voraussetzung für den legalen Zutritt auf dessen Territorium, sofern eine Person nicht die Staatsbürgerschaft des Landes besitzt (Torpey 1998). Seinen eigenen Bürgern muss ein Staat entsprechend völker- und menschenrechtlichen Verpflichtungen die Einreise gestatten (Bauböck 2009; Cresswell 2006). Die meisten Staaten der Erde gewähren jedoch Bürgern aus bestimmten anderer Ländern die freie Einreise auf ihr Territorium ohne dass sie zuvor ein Visum beantragen müssten (Mau u.a. 2012). Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Freizügigkeit aller Bürger der Europäischen Union zwischen den Mitgliedstaaten. Jenseits solcher generalisierten Genehmigungen für grenzüberschreitende Mobilität aufgrund einer nationalen Zugehörigkeit müssen mobile Personen individuell über den Grenzübertritt und den Verbleib in ihrem Zielland mit dem jeweiligen Staat verhandeln. In der Begegnung einer einreisewilligen Person mit der Grenze wird über dieses Anliegen entschieden. Die Grenzpolitik eines Landes stellt dabei Regeln für den territorialen Zutritt auf und etabliert Instrumente, die diese Regeln zur Durchsetzung bringen.

Zeitgleich zur Zunahme der Grenzüberschreitungen hat sich die Grenzpolitik vieler Zielländer erheblich gewandelt. Grenzen werden technisch modernisiert und zum Teil gemeinsam reguliert, Grenzöffnung steht neben deutlich forcierter Grenzbefestigung. Da Grenzüberschreitungen in

© Campus Verlag GmbH

ihrer Zusammensetzung immer heterogener geworden sind, versuchen Zielländer bei der Regulation ihrer Grenzen, stärker zwischen »erwünschten« und »unerwünschten« Personengruppen zu unterscheiden (Salter 2010; Shachar 2007; Shamir 2005). Diese Veränderungen werden auf verschiedene Prozesse zurückgeführt, die letztlich jedoch alle im Kontext der Globalisierung, also immer enger verknüpfter sozialer, wirtschaftlicher und staatlicher Beziehungen, stehen. Besonders die Staaten der OECD geraten hier ins Blickfeld, weil sich ihre Politik stark internationalisiert hat und sie Zielländer globaler Mobilität sind, die sich sowohl als Tourismus als auch als internationale Migration zeigt.

Seit den 1990er Jahren nimmt sich die sozialwissenschaftliche Forschung diesen Entwicklungen an und analysiert die veränderte Rolle und Bedeutung von Grenzen in den liberalen Demokratien des globalen Nordens. Vor allem zu Beginn konstatierten Autoren einen erheblichen Rückgang der nationalstaatlichen Steuerungsfähigkeit und sahen eine »grenzenlose Welt« im Entstehen begriffen (French 2000; Ohmae 1990). Genährt wurde diese Einschätzung zunächst von einer Fülle beobachtbarer Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges: Hierzu zählte vor allem der Abbau von Grenzanlagen in Europa, die Wahrnehmung einer sich globalisierende Wirtschaft (Ohmae 2005; Sassen 1996), zwischenstaatliche Kooperationen, bei denen Ansprüche auf staatliche Autorität geteilt wurden (Vobruba 1993), sowie der Anstieg von Fernreisen, Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten (Castles/Miller 1993; Urry 2007). Angesichts des nie da gewesenen Ausmaßes der Mobilitätsströme wird auch in jüngeren Publikationen herausgestellt, dass diese von staatlicher Hand auch dann nicht mehr aufzuhalten seien, wenn Grenzen weiter bestehen (Bhagwati 2003).

Haben Nationalstaaten tatsächlich einen Verlust territorialer Kontrollfähigkeit zu verzeichnen (Sassen 1996)? Als Kontrapunkt zu der These von einer entgrenzten Welt haben andere Autoren ihr Augenmerk bewusst auf das Erstarken staatlicher Intervention in Mobilität und den Erhalt grenzpolitischer Autorität gelegt (Newman 2006a; Torpey 2000b). Die Möglichkeit eines Kontrollverlusts über territoriale Grenzen wird dabei nicht grundsätzlich bestritten, es wird jedoch betont, dass dem Staat ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um den genannten Herausforderungen erfolgreich zu begegnen (Joppke und Guiraudon 2001). Vor allem die letzten Jahre haben empirische Studien hervorgebracht, die diese Argumentation stützen. Dabei werden in der Regel Beispiele für die Regulation von

© Campus Verlag GmbH

Migrations- und Fluchtbewegungen herangezogen (Andreas/Biersteker 2003; Betts 2011; Dijstelbloem/Meijers 2011; Spijkerboer 2007; Weber/Pickering 2011). Dieser Forschungsstrang stellt die Instrumente und Politikprozesse heraus, die auf eine Restriktion »unerwünschter« Grenzüberschreitungen zielen (Bø 1998; Guild/Bigo 2002; Guiraudon/Joppke 2001; Lahav 2004; Pickering/Weber 2006b; Walters 2002). Häufig erscheinen die reichen Demokratien der OECD-Welt dabei als starke Akteure, die ihre Territorien vor Zuwanderung schützen wollen und daher eine »Wall around the West« errichten (Andreas/Snyder 2000).

Einigkeit besteht immerhin darüber, dass Grenzpolitik heute unter anderen Rahmenbedingungen stattfindet als noch im 20. Jahrhundert, und dass der Staat herausgefordert ist, diesen veränderten Einflüssen zu begegnen (Guild/Bigo 2010; Joppke 1998a; Kolossov 2012; Lavenex 2001a; Paasi 2009). Um die Frage zu klären, ob die grundsätzliche Auflösung oder aber die Befestigung von Grenzen den dominierenden Trend des Grenzwandels ausmacht, hat sich die Forschung zunächst konkreten, empirischen Entwicklungen an Grenzen zugewandt. Vor dem Hintergrund, dass Grenzpolitik heute, zumal in Europa, zunehmend in einem internationalen Rahmen stattfindet, haben Studien zum Beispiel die Kooperation staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteure in den Blick genommen (Anderson u.a. 2003; Boswell 2003b; Guiraudon 2006). Es wurde zudem argumentiert, dass internationale Foren genutzt werden, um entsprechende Politiken im Interesse der Nationalstaaten durchzusetzen (Guiraudon 2000; Guiraudon 2003b; Menz 2009). Forschungen zum europäischen Grenzregime nehmen hier eine prominente Stellung ein, weil die Delegation von ehemals souveränen Entscheidungen des Staates an andere Akteure viele Annahmen der klassischen Grenzforschung über den Souveränitätsanspruch des Staates in Frage stellt (Hess/Kasparek 2010; Lavenex 2006; Lavenex/Uçarer 2002; Roos 2013; Vobruba 1993). Auch wurde analysiert, welche Rolle das nationale und internationale Recht in der Neugestaltung von Grenzpolitik und der Ermöglichung von Mobilität spielt (Cresswell 2006; Joppke 1998c). Es wurde gezeigt, dass internationale Rechtsnormen, die von liberalen Staaten befolgt werden, die Möglichkeiten der Grenzpolitik entscheidend mitbestimmen (Buckel/Wissel 2009; Fischer-Lescano/Tohidipur 2007; Guiraudon/Joppke 2001; Lavenex 2001a).

Die empirischen Erkenntnisse über die Internationalisierung bzw. Europäisierung von Grenzen sowie die Bindung des Politikfeldes an liberale Normen werden in der Regel in die alte Debatte um einen möglichen

© Campus Verlag GmbH

Kontrollverlust eingebettet, um je eigene Forschungsposition zu plausibilisieren. Nur vereinzelt hat die Grenzpolitikforschung bisher versucht, zu einer Interpretation des Wandels zu kommen, die mit diesen Alternativen bricht (Mau u.a. 2012; Salter 2010). Doch eben das ist Ziel dieses Buch: Im Folgenden wird es nicht um die »Festung Europas« gehen und auch nicht um eine unkontrollierbare Welt der Waren- und Menschenströme. Am Beispiel der Exterritorialisierung von Grenzkontrollen wird gezeigt, wie liberale Staaten versuchen, den Herausforderungen globaler Mobilität zu begegnen, indem sie sich der Entscheidung zwischen Grenzöffnung oder Grenzschließung verweigern.

Unter dem Begriff der Exterritorialisierung oder räumlichen Verlagerung von Grenzkontrollen wird ein Phänomen in den Blick genommen, das zu Tage tritt, wenn Zugangskontrollen, die ehemals am Rand des Territorium stattfanden, an Orte verlegt werden, die sich jenseits des territorialen Hoheitsgebietes des Staates befinden. Ob Visapolitiken für Touristen, das neuen ESTA-Programm (Electronic System for Travel Authorization), das USA-Reisende zur Vorab-Identifikation zwingt, Kontrollen von Flüchtlingen und Migranten an den EU-Außengrenzen oder auf Hoher See – in diesen Fällen finden Kontrollen an Orten statt, an denen die eigentlichen Zielländer der grenzüberschreitenden Mobilität, selbst keine oder nur eingeschränkte territoriale Hoheitsrechte besitzen. Die Reisenden haben bei diesen Vorab-Kontrollen die Grenzlinie ihres Ziellandes physisch noch nicht erreicht. Damit etablieren Staaten Kontrollorte, die die eigentliche territoriale Grenzlinie entlasten und Kontrollfunktionen übernehmen sollen.

Obwohl durch die räumliche Verlagerung jenseits nationaler Territorien in globale Mobilität interveniert wird, begreift diese Arbeit die entsprechenden Maßnahmen als Teil der nationalen Grenzpolitik der Zielländer. So können auch im transnationalen Raum neuartige Praktiken der Steuerung sowohl kurzfristiger Mobilität als auch von Zuwanderung beobachtet werden (Eigmüller/Vobruba 2006a; Mau u.a. 2008). Exterritoriale Kontrollen können als Ersatz gelten, wenn zum Beispiel die Grenzöffnung zum Nachbarland einhergeht mit einer massiven Aufrüstung von Kontrollen an anderen Orten.

Da Grenzüberschreitungen von Individuen Bewegungen im Raum bedeuten, während der Staat eine feste territoriale Verortung besitzt, zeigt sich in der Zulassungskontrolle ein Konflikt zwischen raumgreifender Mobilisierung auf der einen und Verteidigung eines Ortes, dem Territo-

© Campus Verlag GmbH

rium, auf der anderen Seite (vgl. Löw 2001: 198ff; Schroer 2006: 172). Wo dabei ein nationales Territorium verteidigt wird, ist eine empirisch offene Frage.

Diese räumliche Dimension von Grenzpolitik wurde in den Sozialwissenschaften bisher nicht zum eigentlichen Forschungsinteresse erhoben. Einige Studien treffen aber Aussagen über das Verhältnis von Raum und Kontrolle, auch wenn eigentlich andere Dimensionen des Grenzwandels untersucht werden (vgl. Walters 2006a: 193). Bei der Analyse der Internationalisierung von Migrationskontrollpolitiken bemerkt etwa Lavenex (2006: 330), dass eine Implikation des Versuches, andere Staaten in die eigenen Kontrollinteressen einzubinden, die Exterritorialisierung von Zugangskontrollen sei. Diese Verlagerung beobachtet auch Salter (2010: 515): An vielfältigen neuen Orten finden heute Zugangskontrollen statt, von denen ursprünglich angenommen wurde, dass diese sich einzig auf die Grenzlinie des staatlichen Territoriums konzentrierten. Grenzkontrollen sind heute räumlich flexibler und damit mobiler geworden sind (Buckel/Wissel 2009; Kolossov 2012; Laube 2010a; Paasi 2009). Kontrollformen entstehen, die sich von der Grenzlinie des Staates lösen und an anderen Orten die Mobilität von Nicht-Staatsbürgern regulieren (Guild/Bigo 2010: 257; Guiraudon 2003a; Walters 2006b). Bisher wurden diese Beobachtungen jedoch zumeist als Nebeneffekte anderer Veränderungen gewertet, wie zum Beispiel der Internationalisierung von Grenzpolitik. Es fehlt eine eigenständige Konzeptionalisierung des Phänomens der Exterritorialisierung. Die Verlagerung nicht als Nebeneffekt sondern als eigentliches Ziel des Grenzwandels zu begreifen, öffnet den Blick für strategisch eingesetzte räumliche Praktiken globalisierter Politik.

Die bestehende Forschungslücke wird in diesem Buch durch eine systematische, empirische Analyse der Verlagerung von Kontrollen an Orte jenseits nationaler Territorien geschlossen. Mit Hilfe welcher Instrumente verlagern Zielländer von Mobilität ihre Grenzkontrollen? Wo finden exterritoriale Kontrollen statt? Und wie wird das Phänomen verlagerter Grenzkontrollen von staatlichen Akteuren der Zielländer begründet? Vorgelegt werden eine Phänomenbeschreibung der räumlichen Verlagerung territorialer Zugangskontrollen, eine Analyse der zeitlichen Entwicklung dieses Phänomens sowie eine Begründungsanalyse.

Ansatzpunkt muss sein, den Gegenstand der Exterritorialisierung von Grenzkontrollen als Gesamtphänomen genau zu definieren. Ausgehend von Einzelbeobachtungen muss geklärt werden, was ihr verbindendes

© Campus Verlag GmbH

Charakteristikum ist und welche Maßnahmen der Grenzpolitik damit alle zu diesem Phänomen gehören. Eigene, empirische Daten wurden in Form von qualitativen Experteninterviews und der Analyse von Rechtsdokumenten (Gesetze, Richtlinien und bilaterale Abkommen) gewonnen. Neben der bestehenden Forschungsliteratur helfen diese Materialien, zunächst die einzelnen Instrumente in den Blick zu nehmen und daraus eine Konzeptionalisierung des grenzpolitischen Trends vorzunehmen. Weil es sich bei der Exterritorialisierung um eine räumliche Praktik der Grenzgestaltung handelt, wird eine Forschungsperspektive entwickelt, die die räumliche Dimension dieses Phänomens ins Zentrum stellt. Nur so werden Gemeinsamkeiten von Instrumenten der Grenzkontrolle sichtbar, die bisher häufig getrennt betrachtet wurden.

Personenmobilität über staatliche Grenzen hinweg wird dabei aus der Perspektive der Grenze betrachtet: Wo und wie interveniert die Grenze? Obwohl kein klassischer, akteurszentrierter Forschungsansatz gewählt wird (vgl. Boswell/Geddes 2010; Guiraudon/Lahav 2000), sind für diese Arbeit die Akteure der Grenze von besonderer Bedeutung. Der verwendete Grenzbegriff leitet sich von der Begegnung zwischen Grenzüberschreitern und der Instanz, die die Regeln der Grenze vertritt, her. Das Ziel ist es, so erstmals die räumliche Dimension staatlicher Praktiken der Grenzkontrollen in den Vordergrund zu rücken und damit ein neues Verständnis des Phänomens zu bieten.

Für einen qualitativen Fallvergleich vorgelagerter Grenzpolitiken wurden mit den Vereinigten Staaten und den beiden EU-Mitgliedstaaten Österreich und Finnland drei OECD-Länder ausgewählt, die relativ wohlhabende, den internationalen Normen des Flüchtlings- und Menschenrechts verpflichtete liberale Demokratien sind. Jenseits der wirtschaftlichen, politischen, und rechtlichen Gemeinsamkeiten gibt es jedoch erhebliche Unterschiede: Diese liegen in der jeweiligen Migrationshistorie, dem aktuellen Zuzug von Migranten sowie im Ausmaß touristischer und geschäftlicher Reisen in diese Länder. Weitere Unterschiede finden sich im Grad der Integration in regionale und supranationale politische Systeme (EU und NAFTA), in der geographischen Lage der drei Länder sowie der Situation an ihren (zu kontrollierenden) Landgrenzen. Die Auswahl dieser Fallländer und das vergleichende Design der Studie ermöglicht es zu beobachten, ob von einem allgemeinen Trend des Grenzwandels in liberalen Staaten gesprochen werden kann. Untersuchungsgegenstand sind die Instrumente exterritorialer Grenzkontrollen; den Untersuchungszeitraum

© Campus Verlag GmbH

bilden die Jahre 1970 bis 2012. Die 1970er Jahre dienen dabei als Referenzpunkt, an dem bereits einzelne vorgelagerte Instrumente Bestand hatten, von dem aus sich jedoch die Entwicklung dieser Kontrollpraktiken bis in die Gegenwart anschaulich zeigen lässt. Für die europäischen Fallländer stellt dies zudem einen Zeitraum dar, der sowohl die unilaterale Regulation vor den Beitritten zur EU und dem Schengener Abkommen als auch die gemeinsame Politikentwicklung seither umfasst. Diese Studie bietet durch die Inklusion des US-amerikanischen Falls erstmals einen systematischen Vergleich der Vorverlagerung von Kontrollen zwischen dem gemeinsamen Grenzregime der Europäischen Union und der Grenzpolitik der Vereinigten Staaten.

Untersucht werden alle Instrumente der Grenzkontrolle, die einem Zielland die frühzeitige und exterritoriale Intervention in die Mobilität fremder Staatsbürger ermöglichen. Darunter fallen die verschiedenste Formen der Mobilitätssteuerung, zum Beispiel unilaterale Gesetzgebungen, Einsätze von nationalen Beamten, bilaterale Abkommen oder supranationale Bestimmungen zur Einreise von Drittstaatlern. Die Gemeinsamkeiten liegen in der räumlichen Logik dieser Instrumente, während sie sich danach unterscheiden, wer die Kontrolle durchführt oder auf welche mobilen Personen die jeweilige Regulation abzielt. Im Zentrum der empirischen Untersuchung der Instrumente exterritorialer Grenzkontrollen (Policy-Analyse) stehen im Folgenden die Orte und die Modi dieser Kontrollen, die sich als wichtiges Differenzierungskriterium herausgestellt haben.

Um die Bedeutung dieser Form des Grenzwandels für die einzelnen Länder zu erschließen, wurden Interviews mit nationalen Beamten geführt, die als Experten der Grenzpolitik gelten können (Meuser/Nagel 2005; Pfadenhauer 2005). Von der Idee geleitet, dass diese Akteure nicht nur selbst einen entscheidenden Einfluss auf die Implementierung und Regelfindung des jeweiligen Grenzregimes haben, sondern auch einen Beitrag dazu leisten, wie Veränderungen der Grenze wahrgenommen werden, analysiert und vergleicht diese Buch ihre Begründungen für das beobachtete Phänomen. Wozu soll aus ihrer Sicht die Verlagerung von Kontrollorten dienen? Von soziologischem Interesse ist in der Zusammenschau von Instrumenten und ihren Begründungen dann letztlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen den staatlichen Zielen der Grenzkontrolle und den Mitteln ihrer Durchsetzung.

In Kapitel 2 wird aus grenztheoretischen Ansätzen unterschiedlicher sozialwissenschaftlichen Disziplinen eine eigene relationale Perspektive auf

© Campus Verlag GmbH

Grenzen zu entwickeln. Betrachtet man soziale Wechselwirkungen als Basis dafür, dass Grenzen entstehen und reproduziert werden, so werden »Grenzbegegnungen« sichtbar, egal ob diese am Rande oder außerhalb des staatlichen Territoriums stattfinden. Zudem werden die klassischen Funktionen der Grenze für die Mobilität von Personen beleuchtet. Auf den spezifischen Wandel der Grenze geht Kapitel 3 ein und definiert die Exterritorialisierung von Grenzkontrollen als Forschungsgegenstand. Ein Literaturüberblick in Kapitel 4 führt dann in die Frage ein, warum sich Grenzen unter Bedingungen der Globalisierung verändern. Diese Überlegungen zum allgemeinen Grenzregimewandel werden auf das spezifische Phänomen der Exterritorialisierung übertragen. Dabei spielen Antriebskräfte des Wandels wie der drohende Souveränitätsverlust, die Zunahme von Grenzüberschreitungen, die ökonomische Globalisierung, Sicherheitsbedenken oder auch veränderte Rechtsnormen eine Rolle. Das Forschungsdesign der Studie sowie die methodischen Überlegungen zur Auswahl und Verwendung des Datenmaterials werden in Kapitel 5 vorgestellt. Dabei wird reflektiert, wie die Experteninterviews in unterschiedlicher Weise herangezogen werden können, um das Phänomen der Verlagerung besser zu verstehen. Der empirische Teil dieser Arbeit gliedert sich in zwei Teile: Kapitel 6 widmet sich einer historisch-vergleichenden Policy-Analyse der Grenzkontrollinstrumente sowie ihrer Kontrollorten. Es zeigt sich dabei, dass die USA, Finnland und Österreich über die vergangenen Jahrzehnte zunächst unterschiedliche Wege zur Verlagerung von Zugangskontrollen beschritten haben. Dennoch mündet diese Entwicklung in einer umfassenden Konvergenz exterritorialer Kontrollinstrumente. Der Konvergenzbefund der Grenzpolitiken in den drei sehr unterschiedlichen Fallländern wirft die Frage auf, wie staatliche Akteure der jeweiligen Administrationen die Exterritorialisierung für ihr Land rechtfertigen. Diese Frage arbeitet Kapitel 7 auf, indem die Zielen und Begründungen für die Vorverlagerung von Kontrollen einem Ländervergleich unterzogen werden. Ergebnis der Begründungsanalyse auf Grundlage des empirischen Materials ist, dass die Exterritorialisierung von Kontrollen aus staatlicher Sicht genutzt werden soll, um eine Gleichzeitigkeit von Grenzöffnung und Grenzschließung zu erlauben.

Die empirischen Ergebnisse führen zu der These, dass die räumliche Vorverlagerung von Grenzkontrollen eine ungleiche Behandlung verschiedener mobiler Gruppen befördert. An Orten jenseits der nationalen Territorien der Zielländer wird sowohl über den territorialen Ausschluss als

© Campus Verlag GmbH

auch die Zulassung zum Territorium verhandelt. Die Ziele der staatlichen Grenzpolitik beziehen sich dabei jedoch nach wie vor auf das nationale Territorium und seinen Schutz, während die räumlichen Praktiken der Grenzpolitik über diese Territorialität hinausweisen.

© Campus Verlag GmbH

2 Orte und Funktionen der Grenze

Der Ort einer Grenze gilt in der klassischen Grenzforschung in geographischer Hinsicht als klar bestimmbar. Eine Grenze kann überschritten werden, was dazu führt, dass sich der Grenzüberschreiter nach dieser räumlichen Bewegung dann innen oder außen befindet. In diesem Verständnis markiert die Grenze den Rand eines Raumes, der betreten oder verlassen werden kann. Im Falle eines staatlichen Raumes, dem Territorium, ist so auch der Ort der Grenze eindeutig gegeben. Diese Grenze wird als Linie in der Ebene gedacht, welche zwischen zwei staatlichen Gebieten verläuft und dabei keinen nicht-staatlich besetzten Raum erzeugt. Die Grenze verhindert, dass sich zwei Staatsgebiete überlappen und schafft gleichzeitig eine klare, räumliche Abgrenzung zwischen zwei sich gegenseitig ausschließenden sozialen Ordnungen. Sie setzt zudem einen Konsens darüber voraus, wo diese Linie verlaufen soll. Ist dieser gegeben, kann die Grenze mit Grenzsteinen, Zäunen oder Schranken sichtbar gemacht und in einer Landkarte verzeichnet werden. Nach diesem Modell schafft die Grenze eine Dichotomie. Ein Individuum kann sich nur entweder innerhalb oder außerhalb des Staatsgebietes aufhalten, entweder anwesend oder abwesend sein. Zudem werden für den Staat rechtliche Zuständigkeit und Nicht-Zugriffsmöglichkeit voneinander unterschieden. Die Grenzlinie muss in einem Punkt zusammenlaufen, um eine geschlossene Form zu begrenzen, welche dann als Territorium unter einen bestimmten Herrschaftsanspruch gestellt wird (Bös 2000: 432).

Diese Art der räumlichen Begrenzung des staatlichen Gebietes wird als Territorialität des modernen Staates betrachtet. Territorialität bezeichnet die Strategie, eine räumliche Schließung, also einen begrenzten Raum, als Instrument zu nutzen, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen (Taylor 1994: 151). Sack konkretisiert die Zielsetzung der Territorialität als »spatial strategy to affect, influence, or control resources and people, by controlling area« (Sack 1986: 21). Es kann somit zwischen der Territorialität als allge-

© Campus Verlag GmbH

meiner Strategie auf der einen Seite und dem Territorium als solchem auf der anderen unterschieden werden. Das Territorium stellt jedoch eine spezifisch historische Form der räumlichen Organisation eines politischen Systems dar (Brenner/Elden 2009: 355). Wenn das moderne staatliche Territorium eine dominante, nicht aber die einzig mögliche, Form der politischen Organisation darstellt (Agnew 1999), muss dann auch die Aufgabe der räumlichen Kontrolle (*controlling area*) nicht immer am Rand des Territoriums stattfinden? Muss die Grenze mit ihren Funktionen notwendiger Weise an diesem Ort integriert sein?

Im Folgenden wird eine Perspektive auf die Grenze und ihren Wandel vorgestellt, die das Phänomen der Exterritorialisierung von Kontrolle in seiner räumlichen Dimension erfassen kann. Dafür bedarf es eines dynamischen Grenzbegriffes, der die Möglichkeit einer Ortsveränderung der Grenze integrieren kann. Obwohl die Grenze ein räumliches Konstrukt ist, hat die Frage nach dem konkreten Ort der Grenze in der Politikwissenschaft, der Geographie sowie der Soziologie bisher überraschend wenig Beachtung gefunden. Der Literaturüberblick in diesem Kapitel zeigt, dass viele theoretische Ansätze der Grenzforschung bisher ganz selbstverständlich davon ausgehen, dass sich der Ort der Grenze von der Ausdehnung des staatlichen Territoriums ableitet. Alternativ wird angenommen, dass ein gesellschaftliches Gebilde von der Grenze umschlossen wird und sein »Ende« die Lage der Grenze bestimmt. Konstruktivistische Ansätze hingegen können sich von diesem Ortsbezug lösen und neue Verortungen der staatlichen Grenze beobachten. Diese Ansätze werden aufgenommen, indem die Interaktion zwischen dem territorial fixierten Staat und dem Grenzüberschreiter in den Vordergrund gestellt wird. Diese Perspektive ermöglicht es, auch die jeweils ausgeübte Funktion der Grenze zu beachten und zu identifizieren, wo diese erfüllt wird. Die Analyse der spezifischen Verknüpfung zwischen dem Ort und der Funktion der Grenze wird hier zum entscheidenden Moment der Analyse des Grenzregimewandels in liberalen Staaten.

Die sozialwissenschaftliche Literatur zu Theorie der Grenze wird nicht zwingend chronologisch aufgearbeitet. Zwar ausgehend von den klassischen Theorien der Staatslehre mit einem positivistischen Verständnis der Grenze strukturiert dieses Kapitel die Literatur entlang der Frage, wo die unterschiedlichen Disziplinen die Grenze verorten.

© Campus Verlag GmbH

2.1 Der Rand des Territoriums: Grenzen in der Staatstheorie

Georg Jellinek legte einen wichtigen Grundstein der Staatslehre, als er das klassische Modell des europäischen Nationalstaates beschrieb, das auf der Identität des Staates mit seinen Elementen von »Land, Volk und Herrscher« basiert (Jellinek 1976 [1900]: 144). Für Jellinek besteht eine räumliche Kongruenz des Territoriums in der Ausübung staatlicher Autorität, weshalb das Staatsgebiet definiert ist als der »Raum, auf dem die Staatsgewalt ihre spezifische Tätigkeit, die des Herrschens, entfalten kann« (ebenda 1976 [1900]: 394). Der Schutz der räumlichen Integrität wird somit zum existenziellen Ziel eines Staates. Der Staat besitzt auf dem Territorium eine zwar räumlich beschränkte Gebietsherrschaft, innerhalb dieser aber Gebietshoheit. Der Staat ist an sein Territorium gebunden und damit sesshaft.

Den beiden Elementen Staat und Staatsgebiet fügt Jellinek noch ein weiteres Element hinzu, das die Staatlichkeit erst komplettiert: die Bevölkerung, aus der sich das organisierte Gemeinwesen zusammensetzt. In modernen Staaten legen Regeln fest, wie aus dem Willen aller Individuen, die die Bevölkerung bilden, der »Gesamtheitswille« (ebenda 1976 [1900]: 145) konstituiert wird. Im Falle einer Demokratie gibt sich der Demos selbst die Regeln, nach denen er regiert wird, wodurch die Staatsgewalt legitimiert wird (Laube 2013). Die Mitglieder des Staates sind damit zugleich Subjekte und Objekte der Staatsgewalt. Doch alle auf dem Staatgebiet physisch anwesenden Personen, seien sie Staatsbürger oder Fremde, sind nach diesem Modell der staatlichen Herrschaft und Zuständigkeit unterworfen. Die Staatsgewalt herrscht für Jellinek über die Bevölkerung und nicht eigentlich über den territorialen Raum des Herrschaftsgebietes. Zudem stellt Jellinek fest, dass nicht nur die räumliche Kongruenz von Territorium, Staatsgewalt und Staatsvolk, sondern auch ihre Exklusivität Voraussetzungen moderner Staatlichkeit geworden sind: »Auf einem und demselben Territorium kann nur ein Staat seine Macht entfalten.« (ebenda 1976 [1900]: 396)

Der moderne Staat, den Jellinek beschreibt, unterscheidet sich von früheren nicht-staatlichen Formen der Herrschaftsausübung. Zwar wurden auch schon zuvor Territorien genutzt, um gesellschaftliche Gruppen, wie Dörfer oder Fürstentümer, abzugrenzen (Sack 1986), doch die Exklusivität, mit der über einen bestimmten geographischen Raum geherrscht wurde, war nicht vergleichbar mit der zentralisierten Macht moderner Flächenstaaten. Im europäischen Mittelalter zum Beispiel existierten und regierten mehrere rechtliche Autoritäten innerhalb eines Territoriums (Holsti 2004:

© Campus Verlag GmbH

83; Sassen 2006). Sowohl die Kirche als auch weltliche Herrscher sprachen Recht über verschieden Gruppen und gesellschaftliche Bereiche, die sich jedoch innerhalb eines geographischen Gebietes befanden.

Den modernen Nationalstaaten ist hingegen völkerrechtlich das alleinige Gewaltmonopol über Territorium und Bevölkerung zugeschrieben (vgl. Charta der Vereinten Nationen, Artikel 2 Absatz 1 und 4; Taylor 1994; Weber 2006 [1921/1922]). Nach innen exklusiv, doch nach außen begrenzt, gilt auch die Gesetzgebung des Staates nur auf dem nationalen Staatsgebiet. Der Staat bindet sich an sein eigenes Recht und beschränkt seine Interventionen in der Regel auf das nationale Territorium (Adami 1927: 3). Die Grenze markiert Anfang wie Ende des Territoriums, sodass sich an dieser Markierungslinie entscheidet, ob eine Person unter der rechtlichen Hoheitsgewalt eines Staates steht oder nicht.

Der geographische Ort der Grenze wird in dieser klassischen, staatswissenschaftlichen Literatur nicht spezifiziert, weil er sich allein durch den Rand des nationalen Territoriums ableite, an dem zugleich Volk und staatliche Gewalt enden. Le Febvre betont, dass im modernen Europa das Staatsgebiet von einer durchgezogenen Außengrenze umrissen werde:

»Die präzis festgelegte ›frontière‹: sie ist nichts anderes als der auf die Erde projizierte Außenumriss einer ihrer selbst völlig bewussten Nation, die ihre Ehre, ihre Würde, all ihre Kraft und Macht darein setzt, den Schutz eines homogenen natürlichen Territoriums zu gewährleisten, also praktisch jede äußere Macht zu verwehren, ›ihre Grenzen zu verletzen‹.« (Febvre 1988 [1953]: 31)

Die Grenze fungiert als Begrenzung des Territoriums und ist damit nicht an sich schützenswert, sondern vielmehr die innerhalb der Grenzen verortete Nation.

Seit der Herausbildung der europäischen Nationalstaaten wird die Staatsfähigkeit daran bemessen, wie gut ein Staat vermag, sein Territorium und die darin lebende Bevölkerung zu schützen. Zentrale Funktion der Grenze ist demnach die Markierung des staatlichen Gebietes, sowie die Festlegung und Sicherung staatlicher Herrschaftsbereiche und -ansprüche. Diese Aufgaben lassen sich dem klassischen Model nach nur an der geographischen Außenlinie des Staates erfüllen.

© Campus Verlag GmbH

2.2 Von der natürlichen Grenze zu Machträumen: Die Grenze in der politischen Geographie

In der politischen Geographie wurde die Lage eines Territoriums nicht nur über die räumliche Ausbreitung des jeweiligen Staates, sondern auch über geographische Gegebenheiten, welche gleichsam eine »natürliche« Grenze präjudizieren, erklärt. Bereits Friedrich Ratzel, einer der Begründer der Humangeographie, beschäftigte sich mit dem Verhältnis zwischen Raum und staatlichem Handeln und wendet sich dabei der territorialen Grenze zu. In seinen Grenzbetrachtungen unterscheidet Ratzel zwischen dem Konzept des Grenzsaums und dem der Grenzlinie. Als zivilisatorischen Fortschritt bewertet er die Ausbildung einer klaren Grenzlinie, die mit der Nationenbildung in Europa einherging (vgl. Cuttitta 2006b: 35; Ratzel 1974 [1923]). Im Vergleich dazu umgaben sich weniger weit entwickelte Völker mit einem Grenzsaum, einem Gebietsstreifen, der sie von einem anderen Herrschaftsgebiet trennte. Ein solcher, meist unbewohnter Grenzsaum diente der Befriedung, weil dieser Streifen das direkte Aufeinandertreffen von zwei politischen Organisationen vermeidet, wenn auch nicht unmöglich macht. Die Grenzlinie bezeichnet Ratzel (1974 [1923]: 385 ff) als die Abstraktion des Grenzsaumes, die durch die Entwicklung der Kartographie befördert wurde. Zuvor sei eine klare Grenzziehung nur dort denkbar gewesen, wo sich politische Grenzen an natürliche Erscheinungen anlehnen ließen. Flüsse, Gebirge, Wüsten und Küsten erleichterten als landschaftliche Gegebenheiten die Grenzziehung. So weist Ratzel (1974 [1923]: 412) beispielsweise darauf hin, dass seit Cäsar der Rhein »die wahre Ostgrenze Roms in Mitteleuropa« gewesen sei. Der Verlauf des Flusses ermöglichte eine klare Verortung der Grenze. Die Verbindung zwischen dem Staat und dem Boden, auf welchem er verortet ist, ist dabei ein sehr enger:

> »Jeder Staat ist ein Stück Menschheit und ein Stück Boden. Der Mensch ist nicht ohne den Boden denkbar und so auch nicht das größte Werk des Menschen auf der Erde, der Staat.« (Ratzel 1974 [1923]: 2)

Ratzel fügt der Staatstheorie explizit hinzu, dass nicht nur das Gebiet zum Wesen des Staates dazugehört, sondern dass sich alle politischen Kräfte »des Bodens bemächtigen und eben dadurch staatsbildend werden« (ebenda 1974 [1923]: 3). Der Staat herrsche also nicht nur über ein bestimmtes Gebiet, das an der Grenze endet, sondern er entstehe erst durch die Aneignung dieses Bodens. Des Weiteren ging Ratzel (1974 [1923]: 428)

© Campus Verlag GmbH

davon aus, dass sich ein Staat organisch formt und die Grenze als »peripherisches Organ« des Staates fungiert. Das Bild, das er dabei vom Staat entwirft, ist das eines lebenden, »bodenständigen Organismus« (ebenda 1974 [1923]: 1), der von einer äußeren Hülle, der Grenze, umgeben ist. Diese umschließt das Staatsgebiet wie die Haut einen Körper umschließt.

»Die Verbreitung der Menschen und ihrer Werke auf der Erdoberfläche trägt alle Merkmale eines beweglichen Körpers, der im Vorschreiten und Zurückweichen sich ausbreitet und zusammenzieht.« (ebenda 1974 [1923]: 1)

Wo diese Grenze verläuft, ist damit eindeutig bestimmt. Eine Haut liegt genau auf der Oberfläche des Körpers. Sie wäre dysfunktional, würde sie nicht die äußersten Punkte des Körpers überspannen. In der Theorie Ratzels ist der Ort der Grenze nicht notwendiger Weise statisch. In dem Maße, in dem sich der Staat ausdehnt, zusammenzieht oder verschiebt, wird auch die Grenze ihre Lage verändern (Giddens 1985: 49). Diese Interpretation der Grenze weist damit eine gewisse räumliche Dynamik auf, verortet jedoch die Hauptfunktion der Grenze, nämlich das Begrenzen und Trennen von staatlichen Gebilden, immer am Rande der räumlichen Ausdehnung des Staates.

Ein strittiger Aspekt dieser Theorie war immer die Annahme eines Staates als organisch gewachsene Ausdehnung, die versucht sich sein »Lebensgebiet« (Ratzel 1974 [1923]: 387) anzueignen.[1] Im Gegensatz dazu sieht Boggs die natürliche Grenze nur als einen möglichen Prozess der Grenzbildung. Er argumentiert, dass Grenzen zumeist künstlich gezogen würden und so zum Beispiel mitten durch bereits besiedeltes Land verlaufen können (Boggs 1940: 20). Er weist darauf hin, dass der Begriff der »natürlichen Grenze« für Staatsgrenzen umstritten sei, weil damit der räumlichen Lage von Staaten etwas »Naturmäßiges« (Ratzel 1974 [1923]: 7) zugeschrieben wird. Nur extreme landschaftliche Gegebenheiten, welche wirklich den Verkehr, Kontakt oder Handel verhindern, könnten als natürliche Schranken verstanden werden. Er schlägt vor, bei dieser spezifischen Art von Grenzen von »Naturschrankengrenzen« oder »naturentlehnten« Grenzen zu sprechen (Boggs 1940: 24). Alle anderen Arten von Staatsgrenzen bilden sich laut Boggs in der politischen Interaktion heraus. Es geht ihm mit diesem Hinweis um politische und zum Teil kriegerische

1 Ähnlich hatte auch Haushofer (1927) in den 1920er Jahren von dem Kampf der Grenze um »Lebensraum auf der Erde« gesprochen und damit der späteren deutschen, nationalsozialistischen Geopolitik ein politisches Narrativ geboten.

© Campus Verlag GmbH

Auseinandersetzungen zwischen zwei oder mehr Staaten, in denen es um die Funktion der Markierung des Territoriums geht.

Die Grenze als Instrument der territorialen Abgrenzung politischer Organisationen gehört für die politische Geographie weiterhin zu den Grundvoraussetzungen des »existentiellen Überlebens als Gesellschaft« (Ebeling 1997: 80). Einflussreich war dafür Hartshornes Verständnis der Grenze, der konstatierte:

»We can recognize the essential function of the boundary from its name: it is that line which is to be accepted by all concerned as bounding the area in which everything is under jurisdiction of one state as against areas under different jurisdiction.« (Hartshorne 1950: 119)

Dieses Verständnis der staatlichen Grenze geht davon aus, dass sich die Funktionen der Grenze an der Außenlinie des Staates erfüllen.

Seit Mitte der 1990er Jahren hat sich dann auch die kritische Geographie mit der Bestimmung der Grenze auseinander gesetzt (Newman/Paasi 1998: 191). Kerninteresse dieser Disziplin ist es, zu untersuchen, wie die Herstellung von Räumen vonstatten geht, welche nicht nur geographischer Natur sind, sondern vor allem Räume einer bestimmten Macht darstellen (vgl. ÓTuathail/Dalby 1998; Paasi 1999). Ein politischer Raum wird im Gegensatz zu älteren Ansätzen als soziales Produkt verstanden. Dieser aktive Prozess der Grenzherstellung durch gesellschaftliche Akteure beinhaltet sowohl räumliche Praktiken als auch eine sprachlichen Konstruktion von Raum (vgl. Newman/Paasi 1998; Reuber u.a. 2005).

Paasi (1996: 21)verweist darauf, dass die frühe Begriffsbildung der Geographie stark durch den historischen Kontext von Nationalismus und Kolonialismus geprägt wurde. Dieser gab räumlichen Kategorien wie Grenze oder Territorium eine bestimmte Auslegung. So geht etwa das Konzept der räumlichen Organisation von Nationalstaaten auf ein Verständnis von Besitz und Eigentum zurück, das Territorien als Güter oder Waren interpretiert. Die Grenze sei daher zumeist als Markierung eines territorialen Besitzstandes begriffen worden, an dem der Einflussbereich einer bestimmten Herrschaft endet. Staaten stellen in diesem Verständnis notwendiger Weise räumlich geschlossene Gebilde dar (Paasi 2009: 214).

Später bildet sich in der politischen Geographie jedoch eine gewandelte Betrachtung räumlicher Kategorien heraus (Paasi 1996: 24). Diese kritische Auseinandersetzung mit der Herstellung von Herrschaftsräumen verabschiedete sich gänzlich von dem Ansatz, natürliche Prozesse auf soziale Prozesse übertragen zu wollen. In Grenzstudien wird seither von einem

© Campus Verlag GmbH