

Georg Vobruba

## Die postnationale Grenzkonstellation

### I. Einleitung

Die Frage nach der Möglichkeit einer postnationalen Grenzkonstellation setzt voraus, dass es politische Grenzen auch jenseits des klassischen Verständnisses von nationalstaatlicher Souveränität gibt. Dies ist nicht selbstverständlich. Zwischen Staat und Souveränität »besteht ein so enger Zusammenhang, dass sich beide Begriffe gegenseitig bedingen.«<sup>1</sup> Die Souveränität des Staates schließt die rechtlich und faktisch exklusive Bestimmung über seine Grenzen wesentlich mit ein. Freilich war die Phase realisierter staatlicher Souveränität kurz. Noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war staatliche Souveränität nicht Realität sondern ein »Zielbegriff«. Erst um die Wende zum 20. Jahrhundert wurde Europa zum Kontinent der Nationalstaaten. Damit einher ging die allgemeine Verbreitung des Reisepasses, mit dem man auf der Grundlage der Zertifizierung von Staatszugehörigkeit Grenzen überschreiten und Grenzüberschreitungen kontrollieren konnte.<sup>2</sup> Schon knapp 50 Jahre später konnte Carl Schmitt nur noch versuchen, mit Unterscheidungen zwischen Innen und Außen, Frieden und Krieg, Freund und Feind das klassische Staatsverständnis gegen eine politische Realität zu behaupten, in der sich genau diese staatskonstitutiven Eindeutigkeiten wieder aufzulösen begannen.<sup>3</sup>

Das Erbe der klassischen Vorstellung eines exklusiven Bedingungs Zusammenhangs von staatlicher Souveränität und Staatsgrenzen findet sich heute in der starken Globalisierungsthese, dass mit der Zunahme grenzüberschreitender Prozesse und der Erosion von Grenzen der Staat tendenziell abstirbt<sup>4</sup> – wenn auch in einem ganz anderen Sinn, als von Karl Marx erwartet.

Alle Theorieversionen von Weltgesellschaft sind blind für die Relevanz von segmentären, politischen Raumgrenzen. Das liegt daran, dass in ihrer Sicht der Staat samt der

1 *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 6, Artikel: Staat und Souveränität. Stuttgart 1990, S. 1-154.

2 Vgl. John Torpey, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge 2000, S. 93ff.

3 Vgl. Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Berlin (1950) 1997, S. 198 f.; *Geschichtliche Grundbegriffe*, aaO., S. 3 f.; Mit Blick auf neueste Entwicklungen der Unterscheidung von Krieg und Nicht-Krieg vgl. auch Niels Werber, »Zur Genealogie des Nicht-Kriegs. Ein Epochenwandel in der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung« in: Herfried Münkler / Matthias Bohlender / Sabine Meurer (Hg.), *Handeln unter Risiko. Gestaltungsansätze zwischen Wagnis und Vorsorge*, Bielefeld 2010, S. 83–104.

4 Vgl. z. B. Kenichi Ohmae, *The Borderless World. London 1990*; Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge 1996; Abwägend: Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a. M. 1998.

für ihn essentiellen segmentären Raumorganisation durch (Staats)Grenzen von anderen gesellschaftlichen Strukturmustern abgelöst werden. In der Theorie der Weltgesellschaft in der Tradition von Marx<sup>5</sup> wird staatliche Politik durch das kapitalistische ökonomische Weltsystem unterlaufen, in der Theorie autopoietischer Systeme wird die gesellschaftliche Ordnungs- und Repräsentationskompetenz des Staates vom säkularen Trend funktionaler Differenzierung aufgelöst,<sup>6</sup> und das politische System tritt in eine Reihe mit anderen funktional spezialisierten Teilsystemen zurück. Das Ergebnis ist in beiden Fällen das selbe: Segmentäre Grenzen – also auch Staatsgrenzen – werden angesichts weltweit wirksamer Funktions- und Kommunikationszusammenhänge irrelevant. Eine solche kategorial angelegte Unvereinbarkeit von Grenzen funktional spezialisierter Systeme und Staatsgrenzen ist unbefriedigend – und Ausdruck ungelöster Vermittlungsprobleme zwischen Systemtheorie und Handlungstheorie.<sup>7</sup>

Dies ist deshalb unbefriedigend, weil es sich einerseits bewährt hat, gesellschaftliche Entwicklung als fortschreitende funktionale Differenzierung zu verstehen, andererseits die empirische Beobachtung der persistenten Relevanz segmentärer politischer Grenzen unabweisbar ist. Es stellt sich also die Frage, wie sich funktionale Differenzierung mit politischen Raumbegrenzungen vereinbaren lässt. Ich werde diese Frage abschließend vor dem Hintergrund meiner bis dahin präsentierten Argumentation wieder aufgreifen.

Die Argumentation entwickle ich in den folgenden Schritten: Die Analyse einer postnationalen Grenzkonstellation bedeutet, nicht nach der Auflösung sondern nach Formen des Wandels der Funktionsweise von Grenzen zu fragen. Die Europäische Integration bietet sich dafür als Fallbeispiel an. Ich werde darum zuerst untersuchen, wie sich die Binnengrenzen und die Außengrenze der Europäischen Union im Verhältnis zueinander entwickeln. Dazu muss ich kurz auf die Entwicklung der Dynamik der EU, und insbesondere auf die Ursachen und Konsequenzen ihrer Expansionsdynamik eingehen. Dann werde ich das spezifische Verhältnis zwischen der EU und ihrer Peripherie untersuchen und danach fragen, welche Konsequenzen sich daraus für das politische Management der EU-Außengrenze ergeben. Aus den Kooperationsbeziehungen zwischen der EU und ihrer Peripherie ergibt sich die »postnationale Grenzkonstellation«: Sie ist gekennzeichnet durch die Dissoziation unterschiedlicher Schließungsfunktionen, die Verhandlungsabhängigkeit und die Selektivität von Grenzen. Im letzten Schritt werde ich die Resultate meiner Untersuchung zur Weltgesellschafts-These ins Verhältnis setzen, um die grenzsoziologische Analyse an die soziologische Gesellschaftstheorie anzuschließen.

- 5 Immanuel Wallerstein, *Das moderne Weltsystem*, Frankfurt a. M. 1986: Syndikat; Elmar Altvaer/Birgit Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung*, Münster 1996, S. 330ff.
- 6 Vgl. Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1997. Von segmentären Grenzen ist hier (S. 641) nur noch in der Vergangenheitsform die Rede.
- 7 Vgl. z. B. Thomas Schwinn (Hg.), *Differenzierung und soziale Ungleichheit*. Frankfurt a. M. 2004. In dem Band finden sich vielfältige Beschreibungen dieses Vermittlungsproblems, aber keine Lösung.

## II. Von Grenzen in Europa zu einer europäischen Grenze

Die Frage nach der Entwicklung der Grenzen zielt aus mehreren Gründen auf den Kern des europäischen Integrationsprojekts. Erstens sind Grenzen für die EU legitimatorisch hoch relevant. Zweitens stellen die Regelungen der europäischen Grenzen sowohl einen wichtigen Indikator für das Verhältnis als auch ein Instrument in Konflikten zwischen nationalstaatlicher Souveränität und europäischen Integrationsinteressen dar. Und drittens entscheidet sich mit der Gestaltung der Grenzen der EU der Modus ihrer weiteren Integration: Mit der Frage, ob alle Binnen-EU-Grenzen gleich oder unterschiedlich durchlässig sind, wird über einheitliche oder abgestufte Integration (mit-)entschieden.<sup>8</sup> Im Einzelnen:

Erstens. Die Europäische Integration entwickelte sich bis vor Kurzem als ein institutioneller Prozess, vorangetrieben von politischen Eliten, unter dem legitimatorischen Schirm des »permissive consensus«: Die Leute interessierten sich für die Entwicklung der EU kaum. Aber die zunehmende institutionelle Integration entfaltete zunehmende Wirkungen auf die Lebensverhältnisse, so dass der Integrationsprozess für relevante Mehrheiten sichtbar und zunehmend politisiert wurde. Damit entstand bei den politischen Integrationseliten Problembewusstsein für die Frage, wodurch die EU ihren Nutzen für ihre Bürgerinnen und Bürger nachweisen, mit anderen Worten: wie sie den von ihnen perzipierten Legitimationspflichten nachkommen könne. Wie auch immer sonst die Legitimationsprobleme der EU gelagert ein mögen<sup>9</sup> – mit Blick auf die Grenzkonstellation genügt der Hinweis, dass von den Bevölkerungen auf Grenzsicherung großer Wert gelegt wird, und dass – noch wichtiger – diese Einstellungen der Leute von den politischen Eliten beobachtet und als hoch relevant wahrgenommen werden. »The security of the external borders of the European Union is an essential subject for European citizens. Rightly or wrongly the external borders of the European Union are still sometimes seen as a weak link that can affect the internal security of the Member States, in particular in an area without internal borders.«<sup>10</sup>

Die Grenzen der Außenmitglieder der EU, nationalstaatliche Grenzen, die also zugleich als EU-Außengrenze fungieren, sind von besonderem Interesse. Zum einen stellt

8 Zu unterschiedlichen Formen abgestufter Integration: Eberhard Grabitz (Hg.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?* Kehl am Rhein, Straßburg 1984. Georg Vobruba, *Die Dynamik Europas*. Wiesbaden 2007, S. 77. ff.; Zur aktuellen Diskussion dazu vgl. Guy Verhofstadt, *Die Vereinigten Staaten von Europa*, Eupen 2006; Jürgen Habermas, »Europapolitik in der Sackgasse. Plädoyer für eine Politik der abgestuften Integration« in: Jürgen Habermas, *Ach, Europa*. Frankfurt a. M. 2008. S. 96-127. Georg Vobruba, »Die EU am Ende der Erweiterung. Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur abgestuften Integration« in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2008, S. 49-57.

9 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M., New York 1999; Paul Taylor, *The End of European Integration. Anti-Europeanism Examined*, London, New York 2008. Victoria Kaina, *Wir in Europa*, Wiesbaden 2009, S. 194ff.

10 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, COM(2002) 233 final, Brussels, 7.5.2002, S. 4.

die doppelte Codierung<sup>11</sup> der Grenzen als Staatsgrenzen und EU-Grenze ein komplexes institutionelles Arrangement dar, in dem Interessenverwicklungen zwischen einzelnen EU-Mitgliedern, den Nachbarländern und der EU insgesamt angelegt sind. Und zum anderen zieht die institutionelle Entwicklung der EU-Grenze öffentliche Aufmerksamkeit an sich, so dass ihre Funktionsweise für die EU hoch legitimationsrelevant wird.

Was sind die Ursachen für die Relevanzverschiebung von den Staatsgrenzen innerhalb der EU zur EU-Außengrenze? Sie lassen sich aus der Dynamik der Integration und Erweiterung der EU erklären.

### III. Grenzen in der Dynamik Europas

Die Theorie der Dynamik Europas<sup>12</sup> konzentriert sich auf zwei Prozesse, zum einen auf Wechselwirkungen zwischen Integration und Expansion, zum anderen auf Spannungen zwischen Elitenpolitik und den Einstellungen der Leute, also zwischen dem Aufbau von europäischen Institutionen und der Entwicklung einer europäischen Gesellschaft. Die Theorie der Dynamik Europas bietet insbesondere eine Erklärung für die Expansion der EU an, indem sie ein einfaches makrosoziologisches Zentrum-Peripherie-Modell entwirft und es handlungstheoretisch unterfüttert. Die Argumentation startet mit der theoriestrategisch sparsamen Annahme, dass der wohlhabende Kern der EU daran interessiert ist, seinen Wohlstand und seine politische Stabilität beizubehalten.<sup>13</sup> Aus diesem Grund nehmen sowohl politische Akteure als auch die Bevölkerungen diverse grenzüberschreitende Prozesse, die aus der Peripherie kommen, als Bedrohungen wahr. Dazu zählen grenzüberschreitende Umweltbelastungen, Kriminalität, Schmuggel und – vor allem – unregulierte Migration, verursacht durch Armut oder durch politische Instabilität. Die erste und unmittelbare Reaktion auf solche Prozesse ist der Ruf nach Abwehr, also nach Grenzschießung. Aber es ist Quintessenz der praktischen Erfahrungen mit Grenzkontrollpolitik und darum so etwas wie der erste Hauptsatz der Grenzsoziologie: Grenzen können nicht nachhaltig dicht gemacht werden<sup>14</sup> Zumindest in der modernen, funktional

11 Der Begriff scheint mir diesen Aspekt der postnationalen Grenzkonstellation besser zu fassen als »Superkodierung« von Maurizio Bach. Vgl. Maurizio Bach, »Die Konstitution von Räumen und Grenzbildung in Europa. Von verhandlungsresistenten zu verhandlungsabhängigen Grenzen« in: Monika Eigmüller/Steffen Mau (Hg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze der Europaforschung*, Wiesbaden 2010, S. 167 f.

12 Georg Vobruba, *Die Dynamik Europas*, aaO. (FN 8). Vgl. Maurizio Bach, »The Enlargement Crisis of the European Union: From Political Integration to Social Disintegration?« in: Maurizio Bach et al. (Eds.), *Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe*, Berlin 2006, S. 11–28.

13 Vgl. dazu aktuell: Commission of the European Communities 2010. *Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels 3.3.2010, COM (2010) 2020.

14 Vgl. Wayne A. Cornelius, Takeyuki Tsuda, »Controlling Migration: The Limits of Government Intervention« in: Wayne Cornelius et al. (Eds.), *Controlling Migration. A Global Perspective*, Stanford 2004, S. 3–48. Georg Vobruba, »Grenzsoziologie als Beobachtung zweiter Ordnung« in: Monika Eigmüller/Georg Vobruba (Hg.), *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*, Wiesbaden 2006, S. 217–225. Néstor Rodríguez, »Die soziale Konstruk-

hoch differenzierten Gesellschaft respektieren die wenigsten sozialen Prozesse Grenzen. In manchen Fällen, etwa bei großräumigen Umweltbelastungen, lässt sich die Undurchlässigkeit von Grenzen schon aus simplen technischen Gründen nicht realisieren. In anderen Fällen sind die finanziellen und politischen Kosten strikter Exklusion zu hoch, und schließlich gibt es Fälle, in denen eine entschiedene Grenzschießungspolitik behindert wird, weil der wohlhabende Kern der EU gegenüber grenzüberschreitenden Prozessen ambivalente Interessen hat. Aus all diesen Gründen ging es der Grenzsoziologie nie um die perfekt abgedichtete Grenze, samt ihren Bedingungen und Konsequenzen. Vielmehr stand schon bisher im Zentrum des Interesses das Spannungsverhältnis zwischen programmatischer Grenzschießung und praktischer Durchlässigkeit. Dies gilt insbesondere für die Untersuchung von Grenzen im EU-Kontext.

Das Versagen strikter Grenzschießung gegenüber den meisten – und gerade den politisch relevanten! – grenzüberschreitenden Prozessen führt zur Politik der kalkulierten Inklusion. Kalkulierte Inklusion beruht auf einem Typus von Interessenverknüpfung zwischen Zentrum und Peripherie, den man als «eigennützige Hilfe»<sup>15</sup> beschreiben kann: Ich helfe dir, damit deine Probleme nicht auch mich treffen.

In dem Maße, in dem sich im Zentrum der EU politisches Akteurswissen darüber ausbildet, dass Probleme der Peripherie der EU mit grenzüberschreitendem Potential nur an ihrem Entstehungsort reguliert werden können, werden diese Probleme Gegenstand eigennützigen Hilfe. Ganz allgemein bedeutet dies, problemerezeugende Peripherieregionen in irgendeiner Form in den Einflussbereich der EU einzubeziehen. Bis in die jüngste Vergangenheit bestand die dominante EU-Strategie darin, die Peripherie in die EU zu integrieren, also externe Probleme zwecks Regulierung zu internen zu machen. Die Kommission: »Enlargement is one of the EU's most powerful policy tools. It serves the EU's strategic interests in stability, security, and conflict prevention. It has helped to increase prosperity and growth opportunities, to improve links with vital transport and energy routes, and to increase the EU's weight in the world.«<sup>16</sup>

Dies kann man als eine knappe, präzise Beschreibung jener Konstellation zwischen Zentrum und Peripherie nehmen, welche die spezifische Dynamik der EU begründet. Schon die Süderweiterung der EU in den Jahren 1981 (Griechenland) und 1986 (Portugal und Spanien), vor allem aber die Osterweiterung in den Jahren 2004 (Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Polen, Estland, Lettland, Litauen, samt Zypern und Malta) und 2007 (Bulgarien und Rumänien), kann man als Politik der kalkulierten Inklusion, beruhend auf eigennütziger Hilfe, ansehen. Beide Erweiterungsrounden hatten den

tion der US-mexikanischen Grenze« in: Monika Eigmüller/Georg Vobruba (Hg.) aaO., S. 89–111. Georg Vobruba, »The Limits of Borders« in: Abram de Swaan (ed.), *Social Policy beyond Borders*, Amsterdam 1994, S. 7–13.

- 15 Georg Vobruba, »Eigennützige Hilfe – nachholende Modernisierungsprozesse und Interessenverflechtungen zwischen Ost und West« in: Sylke Nissen (Hg.), *Modernisierung nach dem Sozialismus*, Marburg 1992, S. 183–198.
- 16 Commission of the European Communities. Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2008) 674 final, S. 1.

Zweck, in den involvierten Ländern die Übergänge zur Demokratie irreversibel zu machen und zugleich die ökonomische Modernisierung in Richtung kapitalistischer Marktwirtschaften anzutreiben. In beiden Erweiterungsrounds ging es also darum, politische Instabilität und ökonomische Rückständigkeit als Quellen grenzüberschreitender Probleme zu beseitigen. Dem diene die Einbeziehung dieser Peripherien in die EU durch Vollmitgliedschaft. Das gemeinsame Merkmal dieser Erweiterungen besteht also darin, externer Probleme politisch zu managen, indem man sie zu internen Problemen macht. Dass dies ein Problemlösungsansatz, nicht aber zwingend auch eine Problemlösung ist, sieht man gegenwärtig: Erweiterungs-, Verfassungs- und Euro-Krise der EU lehren, dass sich Probleme auch nach ihrer Internalisierung erhalten und in modifizierter Form manifestieren können.

#### *IV. Erweiterung als Grenzöffnung*

Das Projekt der Europäischen Integration zielt in erster Linie auf politische Stabilisierung und kapitalistisch-ökonomische Modernisierung zum Zweck der Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand (vgl. jüngst Commission of the European Communities 2010: 23). Hauptinstrument zur Verwirklichung dieser Ziele sind national entgrenzte Märkte, basierend auf den vier Freiheiten, die schon auf die Verträge von Rom (1957/1958) zurück gehen: freier Warenverkehr, freier Personenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr und freier Kapitalverkehr. In grenzsoziologischer Perspektive bedeuten diese vier Freiheiten nichts anderes als die Legalisierung spezifischer grenzüberschreitender Prozesse mit weit reichenden ökonomischen, sozialen und politischen Folgen: Die vier Freiheiten führen zur Auflösung national gerahmter und geschützter Märkte. Die Umstellung der Märkte von nationalstaatlichen auf einen europäischen oder globalen Rahmen führt zu einer neuen Verfassung der Wettbewerbsbeziehungen auf diesen Märkten und damit zu tief greifenden Veränderungen der Lebensverhältnisse der Leute, die in diese Märkte involviert sind. Grundsätzlich gilt dies für alle Arten von Märkten, für die Arbeitnehmerfreizügigkeit jedoch trifft es in besonderem Maße zu. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit hebt die nationalstaatliche Rahmung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes auf und bringt eine neue institutionelle Definition der Konkurrenzbeziehungen unter den Anbietern von Arbeitskraft.

Da in modernen kapitalistischen Gesellschaften die überwiegende Mehrheit der Bevölkerungen existentiell davon abhängig ist, Nachfrage für die eigene Arbeitskraft zu finden, tangieren solche Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt große Bevölkerungsmehrheiten. Darum ist die Umstellung des Arbeitsmarktes von einem nationalstaatlichen zu einem europäischen Rahmen von existentieller Bedeutung, also nicht nur ein ökonomischer Vorgang, sondern ein politisches Projekt mit tief greifenden sozialen Implikationen. Genau aus diesem Grund ist die Freiheit des Verkehrs von Personen (als potentielle Arbeitskräfte), die im Zuge des Abbau von EU-Innengrenzen realisiert wird, unter den vier Freiheiten die am meisten umstrittene. Das ist der Grund für die »gebremste

Europäisierung des Arbeitsmarkts«. <sup>17</sup> Jede Erweiterungsrunde der EU transformiert also Outsider in Insider. Dies bewirkt zugleich die Reduzierung illegaler Migration durch ihre Legalisierung. In jeder Erweiterungsrunde ist so eine starke Tendenz zum Abbau nationalstaatlicher Grenzen angelegt.

Wenn man dies betont, sollte man gleichwohl im Blick behalten, dass sich die nationalstaatlichen Grenzen durch den Beitritt zur EU nicht automatisch abbauen. Der tatsächliche Abbau von Grenzen im Zuge eines Beitritts zur EU erfordert einen weiteren Schritt, nämlich den Beitritt zum Schengen-Abkommen. Das Schengen-Abkommen sieht freien Personenverkehr innerhalb der an dem Abkommen teilnehmenden Ländern vor, führt also zum Abbau der Grenzkontrollen innerhalb der EU (mit einigen, wenigen Ausnahmen), und setzt gleichzeitig hohe Standards der Kontrolle an den EU-Außengrenzen fest. <sup>18</sup> Nun liegt es in der Natur der Sache, dass die Staatsgrenzen von Neumitgliedern der EU in der Regel zugleich EU-Außengrenzen sind. Darum haben solche Neumitglieder ihre Kompetenz die Außengrenze abzusichern unter Beweis zu stellen, bevor sie Teil des europäischen Freizügigkeitsraumes, des so genannten Schengen-Landes, werden können.

Der Abbau von Grenzkontrollen innerhalb der EU steigert die Bedeutung der EU-Außengrenze. Denn der Eintritt in ein Mitgliedsland mit EU-Außengrenze bedeutet für Migranten nicht mehr nur den Eintritt in ein Land, sondern (potentiell) in die gesamte EU. Darum widmen alle EU-Länder den Staatsgrenze der Außenländer als EU-Außengrenzen zunehmend politische und polizeiliche Aufmerksamkeit. Insbesondere die wohlhabenden Mitgliedsländer im Kern der EU verlangen nach Mitsprache bei der Kontrolle der EU-Außengrenze. Die doppelte Codierung dieser Grenzen als nationalstaatliche Grenzen und als EU-Außengrenze führt so zu einer schrittweisen Europäisierung des Grenzregimes.

### V. Die Europäisierung der Grenze

Zwei institutionelle Akteure teilen das Interesse an strikten Kontrollen der EU-Außengrenze – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Es sind dies die wohlhabenden EU-Kernländer und die Kommission.

Warum entwickeln die wohlhabenden Kernländer, insbesondere die G5-Staaten <sup>19</sup> ein starkes Interesse an grenzüberschreitenden Aktivitäten und deren Kontrolle? Ich habe soeben skizziert, in welcher Weise der Abbau von nationalstaatlichen Grenzen innerhalb der EU ein gemeinsames Interesse an strikten Kontrollen an der EU-Außengrenze entstehen lässt. Dieses gemeinsame Interesse führt dazu, dass die südlichen Schengen-Län-

17 Sylke Nissen, »Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die gebremste Europäisierung des Arbeitsmarkts« in: Sylke Nissen/Georg Vobruba (Hg.), *Die Ökonomie der Gesellschaft*, Wiesbaden 2009, S. 173–204.

18 Vobruba, *Die Dynamik Europas*, aaO. (FN 8), S. 28. Rosalie Möllers, *Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur FRONTEX*, Frankfurt a. M. 2010, S. 70 f.

19 Möllers, *Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur FRONTEX*, aaO. (FN 18), S. 71.

der, Spanien,<sup>20</sup> Italien, und Griechenland<sup>21</sup> sowie die östlichen, Polen, Slowakei, Ungarn und Slowenien, Gegenstand der politischen Beobachtung und Überwachung durch die EU insgesamt werden. Dies hat tief greifende Konsequenzen für die (politisch schwächeren) EU-Außenmitglieder. Da es sich bei ihren Grenzen immer zugleich um Staatsgrenzen und um die EU-Außengrenze handelt, bedeutet das Interesse der wohlhabenden Kernländer immer ein Interesse an Interventionen in nationalstaatliche Grenzsicherungspolitik. Und da direkte Interventionen einzelner Länder in anderen Mitgliedsländern nicht möglich sind, entwickeln sich politische Initiativen, um die nationalen Sicherheitsinteressen der reichen Kernmitglieder auf dem Umweg über die EU-Ebene zu realisieren.

Warum hat die Kommission ein Interesse daran, dass die Kontrolle der Außengrenze der EU den Schengen-Standards entsprechend funktioniert? Die Kommission identifiziert sich zumindest teilweise mit den Kontrollinteressen der wohlhabenden Kernmitglieder der EU, da sie fürchten muss, dass die Kern-Mitgliedsländer auf mangelhafte Außenkontrolle mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb der EU reagieren.<sup>22</sup> Es ist ganz offensichtlich, dass eine solche Revitalisierung nationalstaatlicher Grenzkontrollen sich mit dem Selbstverständnis der Kommission als Hauptbetreiberin einer »ever closer Union« nicht verträgt.

Alles in allem hat der Vertrag von Schengen die institutionellen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass sich die EU in ihrem Inneren zu einem praktisch grenzfreien Raum entwickelt. Dies hat dreierlei Konsequenzen.

Erstens führt dies zu verstärkter Exklusionspolitik auf der EU-Ebene. Schließung und Kontrolle der Außengrenze der EU werden zu einem dominanten Issue der EU-Politik. Die Grenzen von EU-Mitgliedsländern, die zugleich EU-Außengrenzen sind, ziehen Sicherheitsinteressen und verstärkte politische Aufmerksamkeit aller Mitgliedsländer auf sich. Darum werden Kontrollprobleme an diesen Außengrenzen zu Problemen der gesamten EU, Außengrenzpolitik wird zu einem gesamteuropäischen Issue, und dies führt zu einer schrittweisen Europäisierung der Grenzpolitik. Die Chancen für die Durchsetzung der gemeinsamen EU-Kontrollen stehen deshalb gut, weil die Interessen daran ungleich verteilt sind: Am stärksten – und am wirkungsvollsten – sind die Interessen der dominanten Kernländer, Frankreich, Deutschland. Ergebnis und Vehikel der Europäisierung der Grenzpolitik ist die Agentur FRONTEX, die 2004 gegründet wurde.<sup>23</sup> Vor allem aber sind es die reichen Mitglieder im Kern der EU, die an strikten Kontrollen der EU-Außengrenze interessiert sind. Dies erklärt die aktive Rolle Deutschlands bei der

20 Wayne A. Cornelius, »Spain: The uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer« in: Wayne A. Cornelius et al. (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford 1994, S. 387–429. Monika Eigmüller, *Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*, Wiesbaden 2007.

21 Cuttitta, Paolo, *Segnali di Confine. Il Controllo dell'immigrazione nel mondo-frontiera*, Milano 2007.

22 Andreas Müller, *Closing European Space. Interests in the Exterritorialization of Migration Control*. Paper für die First Leipzig European Winter School (LEWS), Verv. Ms. 2010.

23 Möller, Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur FRONTEX, aaO. (FN 18), S. 47 f.

Gründung und der operativen Tätigkeit der Grenzschutzagentur FRONTEX.<sup>24</sup> FRONTEX wurde gegründet, um die nationalstaatlichen Grenzkontrollen vor allem der Südmittglieder zu koordinieren und die Südgrenze der EU abzusichern. Seit ihrer Gründung ist FRONTEX rasch expandiert, sowohl was ihr Budget, die Zahl der Beschäftigten als auch Kompetenzen und Aktivitäten betrifft, und wächst zunehmend in die Rolle eine genuinen Exekutive hinein.<sup>25</sup> Die doppelte Codierung von Grenzen als nationalstaatliche Grenzen und EU-Außengrenze führt somit zu einer bemerkenswerten Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität und stellt den institutionellen Nucleus der Europäisierung der Grenze dar.<sup>26</sup>

Zweitens gab und gibt es erhebliche Interessendivergenzen zwischen den Außen-Mitgliedern und den wohlhabenden Kern-Ländern. Diese Konflikte drehen sich um zwei Hauptpunkte: Die EU insgesamt verlangt strikte Grenzkontrollen, die Praxis der Grenzkontrollen einzelner Außenmitglieder dagegen ermöglicht ein gewisses Maß an illegaler Migration, mit dem Effekt, dass die Ökonomien der Außenmitglieder über ein Reservoir an illegalen, billigen Arbeitskräften verfügen.<sup>27</sup> Im selben Sinn wirken die bisher periodischen Amnestieaktionen für schon länger ansässige und arbeitende Illegale in Spanien – eine politische Praxis, die auf EU-Ebene regelmäßig auf scharfe Kritik stößt. Dazu kommt, dass es permanent Konflikte zwischen den EU-Außenländern (vor allem Italien, Griechenland und Spanien) und allen übrigen EU-Mitgliedern über die Verteilung der Lasten von Migration und Migrationsabwehr gibt. Aktuell manifestiert sich der Interessengegensatz zwischen Kernmitgliedern und Außenmitgliedern im Konflikt um ein EU-einheitliches Asylrecht. Deutschland befürchtet, dass die Vereinheitlichungsvorschläge der Kommission »dem Asylmissbrauch Tür und Tor öffnen«, opponiert vor allem gegen das Aussetzen der »Dublin-Regel«, nach der jeder Flüchtling im Erstaufnahmeland Asyl beantragen muss und des deutschen »Flughafenverfahrens«. Beides ermöglicht, Asylverfahren aus dem Kern der EU herauszuhalten. Die Außenmitgliedsländer dagegen drängen auf Gleichverteilung der Lasten der Migrationsströme.<sup>28</sup>

Und drittens wird die von den wohlhabenden Kernmitgliedern dominierte Exklusivpolitik in modifizierter Weise fortgeschrieben, indem sie in die Nachbarländer der

24 Möllers, »Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur FRONTEX« aaO. (FN 18), S. 46, 65.

25 Johannes Pollak, Peter Slominski, »Experimentalist but not Accountable? The Role of Frontex in managing the EU's External Borders« in: *West European Politics*, Vol. 32, No. 5. 2009, S. 904–924.

26 Vgl. Timo Tohidipur, Andreas Fischer-Lescano, »Europäisches Grenzmanagement. Handlungsrahmen der Grenzschutzagentur FRONTEX« in: Martin H. W. Möllers / Robert Chr. Van Ooyen (Hg.), *Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2008/2009*, Frankfurt a. M., S. 505–516. Bach, »Die Konstitution von Räumen und Grenzbildung in Europa«, aaO. (FN 11).

27 Wayne A. Cornelius, »Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporters to Labor Importers« aaO. (FN 20); Monika Eigmüller, *Grenzicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*, aaO. (FN 20); Natàlia Cantó Milà, »Die Grenze als Relation. Spanische Grenzrealität und europäische Grenzpolitik« in: Monika Eigmüller / Georg Vobruba (Hg.), *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*, Wiesbaden 2006, S. 195 f.

28 Statement von Ole Schröder, parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium. Vgl. *Süddeutsche Zeitung* (16. 7. 2010, S. 8): »Berlin blockiert EU-Asylrecht«.

EU verlegt, die Grenzsicherung also vorverlagert wird, und sie sich so aus ihrer rechtsstaatliche Selbstbildung bei der Behandlung von Asylanträgen lösen.<sup>29</sup>

Die EU hat dazu zahlreiche bilaterale Abkommen mit südlichen und östlichen Nachbarstaaten geschlossen. Diese Abkommen regeln kooperative Migrationskontrolle, die Rückführung von Migranten und die Einrichtung von Festhaltungslagern in Nordafrika. Die Migrationspolitik der EU zielt bisher auf Exklusion und kalkulierte Inklusion: auf maximal mögliche Undurchlässigkeit *und* auf die Intensivierung der Kooperation mit den Nachbarländern zwecks Migrationsabwehr. Es wird sich gleich zeigen, dass diese Kombination instabil ist.

Die diversen Erweiterungsrunden der EU und die sukzessive Vertiefung der Integration haben einerseits zu umfassender Freizügigkeit innerhalb der EU und andererseits zu einer Politik rigider Abschottung nach Außen geführt. Der Kreis der Insider erweitert sich, die Kluft zwischen Insidern und Outsidern vertieft sich. Dies jedoch ist keine stabile Konstellation, denn die Dynamik Europas birgt das Potential, die strikte Unterscheidung zwischen Insidern und Outsidern aufzuweichen.

### V. Eine Alternative zur Erweiterung

Nationalstaatliche Grenzen bieten eindeutige Definitionen von politischen Räumen. Sie erzeugen klare Unterscheidungen zwischen Insidern und Outsidern, Zugehörigen und Fremden, welche sich im Kriegsfall in die Unterscheidung zwischen Freunden und Feinden transformieren. Carl Schmitt hat diese Unterscheidung zur Grundlage des »Politischen« an sich hypostasiert.<sup>30</sup> Nationalstaaten entscheiden (im Rahmen ihrer technischen Möglichkeiten) souverän über den Grad an Durchlässigkeit ihrer Grenzen. Grenzen können nach Maßgabe von Machtdifferenzen zwischen Staaten verschoben werden, insbesondere als ein Resultat von Kriegen. Das ist die klassische Grenzkonstellation.

Jedoch bewirkt die Transnationalisierung im allgemeinen und die Europäische Integration im besonderen, dass sich diese Konstellation aufzulösen beginnt. Im Kern setzt sich das Muster durch, dass unterschiedliche Schließungsfunktionen von Grenzen, die in der nationalstaatlichen Konstellation kongruent<sup>31</sup> sind, gegenwärtig mehr und mehr dissoziieren. Die Funktionen von Grenzen, ökonomische, kulturelle, sprachliche, politische Räume zu definieren – und gegebenenfalls zu schließen –, fallen nicht mehr in eins. Vielmehr entwickelt sich ein komplexes Muster überlappender, nicht deckungsgleicher Räume. Dies hat Folgen für den institutionellen Wandel von Grenzregimen.

Im Fall der Europäischen Integration wird dieser Strukturwandel zur postnationalen Grenzkonstellation vor allem als neues Migrationsregime manifest. Es entwickeln sich langsam europäisierte, verhandlungsabhängige und selektiv durchlässige Grenzen. Was

29 Vgl. Steffen Mau/Lena Laube/Christof Roos/Sonja Wrobel, »Grenzen in der globalisierten Welt. Selektivität, Internationalisierung, Exterritorialisierung« in: *Leviathan*, Jg. 36, 2008, Nr. 1, S. 140ff.

30 Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Berlin 1996, S. 26 ff.

31 Bach, »Von verhandlungsresistenten zu verhandlungsabhängigen Grenzen« aaO. (FN 11), S. 159 f.

ist die Ursache dieses Wandels? Die Erklärung dazu muss bei der Dynamik Europas ansetzen.

Schon vor der administrativen Realisierung der Osterweiterung in den Jahren 2004/2007 wurde unter den relevanten Akteuren auf EU-Ebene die Auffassung dominant, dass – wie der damaligen Kommissionspräsident, Romano Prodi, formulierte – »we cannot go on enlarging for ever.«<sup>32</sup> Der allgemeinen Überzeugung nach würden zusätzliche Erweiterungen unweigerlich mehr und mehr auf Kosten der weiteren Vertiefung der Integration gehen. Mittlerweile besteht kein Zweifel mehr daran, dass die EU durch die Osterweiterung in eine ernsthafte Erweiterungskrise geraten ist.<sup>33</sup> Dazu noch einmal Romano Prodi: »We can not water down the European political project and turn the European Union into just a free trade area on a continental scale.«<sup>34</sup> Da das Verhältnis zwischen Erweiterung und Vertiefung zunehmend als Widerspruch interpretiert wurde, setzten in der EU Bemühungen ein, neue Konzepte zur Gestaltung des Verhältnisses zu ihrer Peripherie zu entwickeln. Resultat dieser Bemühungen war erst die so genannte »Wider Europe-Strategie«, die dann, unter Einbeziehung des älteren Ansatzes des »Barcelona-Prozesses«,<sup>35</sup> in dem breiter angelegten Programm der Europäischen Nachbarschaftspolitik aufging.<sup>36</sup> Die ENP wurde als Alternative zur Erweiterungspolitik entwickelt. Was sind ihre wichtigsten Merkmale, und wie wirkt sie auf die Entwicklung der Grenzen?

- 32 Romano Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability. Speech by Romano Prodi, President of the European Commission at the Conference “Peace, Security and Stability. International Dialogue and the Role of the EU*, Brussels, 5-6. Dec. 2002, S. 2.
- 33 Vgl. Georg Vobruba, »The Enlargement Crisis of the European Union« in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 1, 2003, S. 35–49; sowie die Diskussionsbeiträge von Maurizio Bach, Martin Rhodes und Julia Szalai im selben Heft. Ferner: Rob Sykes, »Crisis? What Crisis? EU Enlargement and the Political Economy of European Union Social Policy« in: *Social Policy and Society*, Vol. 4, No. 2, S. 207–215. Maurizio Bach, »The Enlargement Crisis of the European Union: From Political Integration to Social Disintegration?« in: Maurizio Bach et al. (Eds.), *Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe*, Berlin 2006, S. 11–28.
- 34 Romano Prodi, aaO., S. 2.
- 35 Annette Jünemann, »Ein Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands: Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit« in: Cilja Harders, Annette Jünemann (Hg.), *Zehn Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft: Bilanz und Perspektiven. Themenheft Orient*, Nr. 3, 2005. S. 360–379.
- 36 *Commission of the European Communities. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Communication from the Commission*, COM(2004) 373 final. Dazu: Petr Kratochvíl (Hg.), *The European Union and its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities*, Prague 2006: Institute for International Relations; Judith Kelley, »New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy« in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 44, Nr. 1, 2006. S. 29–55. Ferner das Schwerpunktheft der Zeitschrift *Ost-europa*, 57. Jg., Nr. 2–3/2007.

### VII. Die EU-Grenze als Verhandlungsgegenstand

Über Staatsgrenzen wurde immer schon verhandelt. Allerdings waren Grenzverhandlungen in der klassischen nationalstaatlichen Konstellation von Machtgefällen bestimmt, die in der Regel das Ergebnis von Kriegen waren, und sie drehten sich um die geographische Lage der Grenzen. Bei der neuen Verhandlungsabhängigkeit von Grenzen dagegen geht es nicht um die Lage; sondern um Qualität und insbesondere um die Schließungsfunktion von Grenzen. Das Neue daran ist, dass damit ein Kernbereich staatlicher Souveränität zum Gegenstand von Verhandlungen und transnationaler Kooperation wird. Die Expansionsdynamik der EU hat zu Kooperationsbeziehungen mit ihren Nachbarstaaten geführt, in denen die Qualität der EU-Außengrenze zum Verhandlungsgegenstand geworden ist.

Der Unterschied zwischen der Erweiterungspolitik und der ENP lässt sich am präzisesten bestimmen, wenn man beide als unterschiedliche Versionen eines politischen Tauschverhältnisses zwischen der EU und ihren Nachbarländern konzeptualisiert.<sup>37</sup> Auf diese Weise gerät eine bemerkenswerte Asymmetrie in den Blick. In beiden Fällen, der Erweiterungspolitik und der ENP, sind die Erwartungen, welche die EU an ihre Peripherie adressiert, sehr ähnlich: Es geht um die Bereitschaft, die Kosten des Übergangs zu stabilen Demokratien und kapitalistischen Marktwirtschaften zu tragen, es geht um Kooperationsbereitschaft beim Management von grenzüberschreitenden Problemen, und es geht insbesondere um Migration. »The European Neighbourhood Policy's vision involves a ring of friends, sharing the EU's fundamental values and objectives, drawn into an increasingly close relationship, going beyond co-operation to involve a significant measure of economic and political integration.«<sup>38</sup> Im Rahmen der ENP macht die EU ihren Nachbarstaaten Kooperationsangebote in diversen Politikfeldern, wie »Economic and social development policy«, »Energy supply«, »Environment« (»Environmental pollution does not respect borders« S. 18) and »Justice and Home affairs«. Letztere betreffend betont die EU insbesondere ihr »interest in concluding readmission agreements with the partner countries.«<sup>39</sup>

Grundsätzlich wird die ENP von der selben Logik eigennütziger Hilfe geleitet wie die Erweiterungspolitik und vor allem die Politik der Osterweiterung. Aber im Unterschied zur Erweiterungspolitik impliziert die ENP ein wesentlich bescheideneres Angebot der EU an ihre Peripherie. An die Stelle der Perspektive auf eine zukünftigen EU-Mitgliedschaft tritt ein »special relationship«. Ein »special relationship« kann prinzipiell sofort bilateral vereinbart werden, ist von Land zu Land variabel gestaltbar und über die Zeit veränderbar, es kann also schrittweise intensiviert aber auch wieder gelockert werden.

Die EU versucht mit der Entwicklung der ENP eine Politik der Expansion ohne Erweiterung zu betreiben. Um im Rahmen der ENP die Kooperationsbereitschaft der Peripherieländer sicher zu stellen, bietet die EU finanzielle und organisatorische Hilfen

37 Vgl. Georg Vobruba, »Das politische Potential der Europäischen Nachbarschaftspolitik« in: *Leviathan*, Jg. 38, 2010, Nr. 1, S. 45–63.

38 Commission 2004 (FN 36), S. 5.

39 Commission 2004 (FN 36), S. 17.

sowie Handelserleichterungen, aber keine Teilhabe an ihren Institutionen und ihren politischen Willensbildungsprozessen. Aber die wichtigste Differenz zu Erweiterungen besteht darin, dass mit der ENP keine Langfristperspektive für Erwartungen und Hoffnungen der Bevölkerungen eröffnet wird, welche die aktuellen Härten der ökonomischen Modernisierung kompensieren könnten. Darum geht mit dem Ende der Erweiterungspolitik eine wichtige Quelle der Legitimation verloren.<sup>40</sup> Dieses Problem war den relevanten Akteuren beim Konzipieren der ENP ohne Zweifel bewusst: Noch einmal der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi: »The goal of accession is certainly the most powerful stimulus for reform we can think of. But why should a less ambitious goal not have some effect?«<sup>41</sup> Die entscheidende Konsequenz ist, dass nach dem Wegfall der Legitimation gegenwärtiger Härten durch zukünftige Vorteile die Regierungen der Nachbarstaaten ein starkes Interesse daran entwickeln müssen, mit der EU Verhandlungsergebnisse zu erzielen, die sie ihren Bevölkerungen als sofort wirksame Vorteile präsentieren können. Was folgt daraus für die institutionelle Entwicklung der EU-Außengrenze?

### VIII. Selektive Durchlässigkeit

Kooperation bei der Entwicklung neuer Wege der Migrationskontrolle – das ist die zentrale Erwartung der EU an ihre Nachbarstaaten. Im Jahr 2007 veröffentlichte die Kommission ein Papier über »Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union.«<sup>42</sup> Einerseits richtet sich dieser Ansatz auf eine gewisse Liberalisierung des Personenverkehrs, indem er den »developmental impact of migration«,<sup>43</sup> insbesondere durch die Ermöglichung zirkulärer Migration, betont. Erforderlich dafür wird die Unterscheidung zwischen Übertrittsberechtigten und nicht Berechtigten, die Ausstattung mit Berechtigungszertifikaten (Visa), sowie die administrative Implementation dieser Unterscheidung an den Grenzen selbst. Entscheiden ist, dass diese Grenzkonstellation zwingend im Sendeland von Migration administriert werden muss. Dies bedeutet also die Vorverlagerung von Mobilitätskontrollen und erfordert zwingend die Kooperation mit den Sendeländern.<sup>44</sup> Andererseits insistiert die EU auf dem »fight against illegal migration and trafficking«<sup>45</sup> durch »readmission agreements« und sie insistiert auf der Organisation von Abschiebungsketten. Von besonderer Bedeutung hierfür sind Rückführungsabkommen zwischen der EU und

40 Kelley, »New Wine in Old Wineskins«, aaO. (FN 36).

41 Prodi, »A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability«, aaO. (FN 32), S. 3.

42 Commission of the European Communities, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions*, COM(2007) 247 final.

43 Commission of the European Communities, aaO. (FN 42), S. 6.

44 Vgl. Lena Laube, »Systematisch und punktuell – Grenzkontrollen in und um Österreich« in: *WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik*, Nr. 71, März/April 2010, S. 35–46.

45 Commission of the European Communities, aaO (FN 42), S. 6.

einzelnen Nachbarländern. »A readmission agreement has already been initiated with Ukraine and negotiations have been completed with Moldova... Initiating negotiations with the other countries should also be considered in the future. For those that have such agreements with the EU, the focus should then be on their capacity to implement those agreements, as well as encouragement to reach similar agreements with their own Eastern and South-Eastern neighbours.«<sup>46</sup> Die Nachbarstaaten werden gedrängt, Migration sowohl in Form von Ausreisen wie auch von Durchreisen zu verhindern und an gemeinsamen Grenzpatrouillen teilzunehmen.

Diese Politik der Externalisierung von Migrationskontrolle wird flankiert von der Einrichtung von Informationsstellen und Anhalteinstitutionen in den Ursprungsländern von Migration. Vor allem in Nordafrika lässt sich zur Zeit diese Strategie präventiver Migrationsabwehr und exteritorialisierter Migrationskontrolle beobachten. Die Strategie der Prävention oder »remote control«<sup>47</sup> von Migration durch »venue shopping«<sup>48</sup> wird angetrieben von den Interessen der wohlhabenden Kernländer der EU, sie stellt somit die äußerste Konsequenz jener Interessenkonstellation dar, welche die Dynamik Europas antreibt.

Spiegelbildlich richten die Nachbarländer der EU im Kontext der ENP vielfältige unterschiedliche Erwartungen an die EU. Ganz abgesehen davon, dass einzelne Nachbarländer nicht bereit sind, die ENP (auch langfristig) als Alternative zu einer zukünftigen Mitgliedschaft in der EU zu akzeptieren, konzentrieren alle Nachbarländer ihre Politik gegenüber der EU auf unmittelbare Interessen und auf kurzfristig realisierbare Vorteile. Darunter spielen Erleichterungen des freien Personenverkehrs und Visavereinbarungen für spezielle Personengruppen eine prominente Rolle. In einem Interview im Zuge eines laufenden Forschungsprojekts fasst ein leitender Beamter aus der Generaldirektion für äußere Beziehungen der Kommission dies so zusammen: »If we want to engage with them (d. h. mit den ENP-Ländern) seriously, everything goes through the mobility question.«<sup>49</sup> Aus dem Interesse der EU an Migrationsabwehr und dem Interesse der Nachbarländer an Mobilität entsteht ein Tauschverhältnis: Die ENP-Länder kooperieren mit der EU beim Management von Migrationsströmen im Austausch für Personenfreizügigkeit für genau definierte Personengruppen ihrer Länder. Aus den Kontrollinteressen der EU und den Mobilitätsinteressen in den ENP-Ländern resultiert eine spezielle Visa-Politik. »The establishment of common visa application centres – like the one

46 Commission of the European Communities, aaO. (FN 42), S. 9.

47 Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, New York 2006.

48 Virginie Guiraudon, »Seeking New Venues: The Europeanization of Migration-Related Policies« in: *Swiss Political Science Review*, Vol. 7, No. 3. Pp. 10–107; Adèle Garnier, *Are states in control of their borders? Testing the venue-shopping approach in the Australian context*, Working Paper Series No. 6 of the Graduate Centre Humanities and Social Sciences of the Research Academy Leipzig 2010, Universität Leipzig.

49 Müller, *Closing European Space. Interests in the Exterritorialization of Migration Control*, aaO. (FN 22).

opened in Moldova with the cooperation of Austria, Hungary, Latvia and Slovenia«<sup>50</sup> führt zur selektiven Durchlässigkeit der EU-Außengrenze. Visa-Abkommen schaffen Rechte das Territorium der EU zu betreten, indem sie berechtigende Personenmerkmale, Aufenthaltszwecke und Aufenthaltsdauer definieren. Ein nicht intendierter Effekt davon ist, dass sowohl EU-Beamte als auch lokale Administrationen durch die Implementierung von Visa-Abkommen in die wichtige, potentiell profitable und somit korruptionsanfällige Rolle von »gate keepers« in die EU geraten.

Durch den Übergang von der Erweiterungspolitik zur Politik der Expansion ohne Erweiterung entstehen komplexe politische Tauschverhältnisse zwischen der EU und ihren Nachbarländern. In diesen politischen Tauschverhältnissen spielt die Personenfreizügigkeit für bestimmte Gruppen eine entscheidende Rolle. Dadurch wird der Grad an Durchlässigkeit der EU-Außengrenze zum Gegenstand politischer Verhandlungen. Es handelt sich bei Grenzen also tatsächlich um Schleusen, aber nicht mehr um »Schleusen, die 'von innen' bedient werden.«<sup>51</sup> Dass die Selektivität von Grenzen<sup>52</sup> nicht nationalstaatlich definiert, sondern zwischen innen und außen verhandelt wird, ist ein Bruch mit dem traditionellen Verständnis nationalstaatlicher Souveränität. Damit wird klar, in welcher Weise sich im Zuge der ENP die zwei Charakteristika der postnationalen Grenzkonstellation manifestieren: Zum einen wird von Politik maximaler Undurchlässigkeit auf selektive Durchlässigkeit umgestellt. Und zum anderen sind zentrale Eigenschaften der Grenze nicht mehr Ausdruck von außenpolitischen Machtkonstellationen und einseitigen Setzungen, sondern das Ergebnis von Verhandlungen, die von Kooperationsinteressen getragen sind. Der Wandel von der nationalen zur postnationalen Grenzkonstellation bedeutet eine Umstellung der Grenzpolitik von (unfriedlichen) Grenzverschiebungen zum Funktionswandel und zur Dissoziation unterschiedlicher Schließungsfunktionen von Grenzen,<sup>53</sup> sowie die Umstellung von Konflikt auf Kompromiss. In diese Aushandlungsprozessen entwickeln sich neue Machtkonstellationen, die den Kampf um das Muster der selektiven Durchlässigkeit<sup>54</sup> prägen: Damit einher geht ein Wandel von maximal möglicher Schließung zu selektiver Durchlässigkeit und von souveräner, einseitiger Setzung zu Verhandlungen. In Verhandlungen zwischen Staaten wird geklärt, in welcher Weise unterschiedliche Gruppen der Bevölkerungen der Nachbarländer an den Grenzen unterschiedlich behandelt werden. Aus dem »fortress Europe« wird ein Migrationsbasar.

50 Commission of the European Communities, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, aaO. (FN 42).

51 Habermas, *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, aaO. (FN 4), S. 104.

52 Mau/Laube/Roos/Wrobel, »Grenzen in der globalisierten Welt«, aaO. (FN 29), S. 127.

53 Bach, »Von verhandlungsresistenten zu verhandlungsabhängigen Grenzen«, aaO. (FN 11), S. 159f.

54 Vgl. Monika Eigmüller, Georg Vobruba, »Selektive Grenzöffnung im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik« in: Martin H. W. Möllers/Chr. Van Ooyen (Hg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009*, Frankfurt a. M. 2009, S. 493–503; Mau/Laube/Roos/Wrobel, »Grenzen in der globalisierten Welt«, aaO. (FN 29). Bach, »Von verhandlungsresistenten zu verhandlungsabhängigen Grenzen«, aaO. (FN 11).

Ich fasse zusammen: Im Zuge des Übergangs von der nationalen zur postnationalen Grenzkonstellation dissoziieren unterschiedliche Schließungsfunktionen von Grenzen. Entscheidend ist, dass zweckrationale, interessen geleitete und affektive, emotional besetzbare Schließungen auseinander treten. Denn die Emanzipation zweckrationaler Grenzschießung von kollektiven Emotionen ist die Voraussetzung dafür, dass die Qualität von Grenzen zum Gegenstand von bilateralen Verhandlungen und somit von Kompromissen werden kann. Inhalt dieser verhandelten Kompromisse ist eine spezifische Selektivität von Grenzdurchlässigkeit. Und es scheint nicht ausgeschlossen, dass diese wiederum verstärkend auf die Dissoziation der Schließungsfunktionen von Grenzen zurück wirkt.

Aus der verhandelten selektiven Durchlässigkeit von Grenzen ergeben sich neue Spaltungen zwischen Erwünschten und Unerwünschten, Mobilen und Immobilen, Chancenreichen und Chancenlosen.<sup>55</sup> Die Entwicklung Europas zum Migrationsbasar bringt darum einen dramatischen Wandel des Grundmusters transnationaler Ungleichheit. Wie lassen sich diese Beobachtungen von Grenzentwicklungen gesellschaftstheoretisch integrieren?

### *IX. Die postnationale Grenzkonstellation in der soziologischen Gesellschaftstheorie*

Ausgangspunkt ist die in der Soziologie geläufige Auffassung eines säkularen Wandels in der Moderne von segmentärer Differenzierung zu funktionaler Differenzierung. Diesen beiden Differenzierungsformen und ihren jeweiligen institutionellen Mechanismen von Inklusion und Exklusion<sup>56</sup> entsprechen zweierlei Arten von Grenzen: Territoriale politische Grenzen beruhen auf, stabilisieren und verstärken, segmentäre Differenzierung. Sie trennen prinzipiell Gleiches – nämlich: Nationalstaaten – voneinander ab. Grenzen von funktional spezialisierten Systemen ergeben sich aus Prozessen funktio-

- 55 Ungleiche Mobilitätschancen und ihre Ungleichheitsfolgen werden in aller Regel mit ungleichen Ausstattungen mit mobilitätsförderlichem sozialem Kapital erklärt. Die Wirkungen der Selektivität von Grenzen wird kaum berücksichtigt. Völlige Mobilitätsfreiheit, sei sie legal oder illegal, wird damit zum Normalfall gemacht. Vgl. Roland Verwiebe, »Statusveränderungen und innereuropäische Wanderungen. Ergebnisse einer Verknüpfung qualitativer und quantitativer Befunde« in: Peter A. Berger/Anja Weiß (Hg.), *Transnationalisierung sozialer Ungleichheit*, Wiesbaden 2008, S. 185–210; Michael Hartmann, »Transnationale Klassenbildung?« in: Peter A. Berger/Anja Weiß (Hg.), *Transnationalisierung sozialer Ungleichheit*, Wiesbaden 2008, S. 241–258. Martin Heidenreich/Marco Härpfer, »Einkommensungleichheiten in der Europäischen Union. Ihre inner- und zwischenstaatliche Dynamik und ihre subjektive Bewertung« in: Monika Eigmüller/Steffen Mau (Hg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung*, Wiesbaden 2010, S. 245–273. Mehr Augenmerk auf institutionelle Selektionseffekte legen Monika Eigmüller, »Migrationspolitik und soziale Ungleichheit in Europa« in: Maurizio Bach/Anton Sterbling (Hg.), *Soziale Ungleichheit in der erweiterten Europäischen Union*, Hamburg 2008, S. 259–273 und Steffen Mau, »Grenzen als Sortiermaschinen« in: *WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik*, Nr. 71. März/April 2010, S. 57–66.
- 56 Vgl. Klaus Holz, »Citizenship. Mitgliedschaft in der Gesellschaft oder differenzierungstheoretisches Konzept?« in: Klaus Holz (Hg.), *Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und politische Inklusion*, Wiesbaden 2000. S. 187–208.

nalere Differenzierung. Sie markieren die Identität von nach jeweils eigenen Codes und Logiken operierenden funktional spezialisierten (Teil-)Systemen in Kontrast zu ihrer Umwelt. Sie verdeutlichen somit grundlegend Unterschiedliches. Meine grenzsoziologischen Untersuchung lässt sich über die folgende Frage in den Rahmen der soziologischen Gesellschaftstheorie stellen: Kann man sinnvoll davon sprechen, dass der Wandel von der nationalen zu postnationalen Grenzkonstellation sich daraus ergibt, dass die Bedeutung von segmentärer Differenzierung (und Staatsgrenzen) sukzessive abnimmt und von einer Strukturierung des »Weltsystems« durch funktional spezialisierte Teilsysteme und somit Funktionsgrenzen abgelöst wird? Zumindest hinsichtlich der Konsequenz für die Weltordnung als Staatenordnung konvergieren in Beantwortung dieser Frage Systemtheorie und Globalisierungsdiskurs: Die Bedeutung von Staatsgrenzen schwindet.

Wie aber vereinbart man diese Makrodiagnose eines säkularen Grenzabbaus mit der empirischen Evidenz vielfältiger, sich erst neu entwickelnder Formen von Hindernissen für grenzüberschreitende Prozesse von Grenzkontrollen?<sup>57</sup> Wie lassen sich verhandlungsabhängige Grenzen, vorverlagerte Migrationsabwehr und Selektivität von segmentären Grenzen mit dieser Diagnose vereinbaren? Eine nahe liegende Antwort könnte lauten: Man begreift diese empirischen Fakten als Übergangsphänomene, welche von dem sich zunehmend realisierenden Weltsystem oder der fortschreitenden Globalisierung in absehbarer Zeit zum Verdampfen gebracht werden. Aber diese Antwort ist unbefriedigend, weil empirisch ohne Gehalt und theoretisch zirkulär: Die Wirkungen von Weltsystem/Globalisierung werden mit eben dieser Wirkung begründet. Ich werde eine andere Erklärungsstrategie wählen, die zu einem anderen Ergebnis – nämlich: einer bis auf weiteres stabilen postnationalen Grenzkonstellation, nicht aber zur Auflösung von Grenzen – kommt.

Grenzen sind soziale Relationen.<sup>58</sup> Ohne grenzüberschreitende Prozesse erzeugen Grenzen keine Wirkungen. Das heißt: Grenzen existieren in einem sozial relevanten Sinn weder für unaufhaltbare Prozesse noch ohne Grenzüberschreitungen. Sie entfalten also Wirkungen nur, wenn sie als Grenzen praktisch beobachtet und interpretiert werden, und wenn von diesen Interpretationen angeleitet gehandelt wird. Nimmt man diese Bedingung als Kriterium, wird sofort klar, dass Staats- und Funktionsgrenzen nicht nur unterschiedliche Arten von Grenzen darstellen, sondern dass sie unterschiedliche Arten von Wirklichkeit repräsentieren, dass sie einen prinzipiell unterschiedlichen ontologischen status haben. Segmentäre Grenzen entstehen als politische Akteurskonstruktionen, sie sind Institutionen, welche Lebensverhältnisse definieren und Handlungsfolgen zeitigen. In diesem Sinne werden sie von den Akteuren beobachtet, die in irgendeiner Weise in Grenzvorgänge involviert sind. Die Grenzsoziologie untersucht Ursachen und Konsequenzen von Grenzen ausgehend von ihren Beobachtungen dieser Beobachtun-

57 Vgl. Andreas Müller, »Von Grenzfunktionen und Systemgrenzen« in: *WeltTrends*, Nr. 71, März/April 2010. S. 115.

58 Georg Simmel, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Gesamtausgabe Band II. Frankfurt a. Main 1992 (1908). S. 687 ff.

gen.<sup>59</sup> Grenzen im Sinne der Theorie funktionaler Differenzierung dagegen ergeben sich aus soziologischen Zuschreibungen, die theoriestrategischen Entscheidungen folgen. »Die Grenze *ist* nichts anderes als die Art und Konkretion seiner Operationen, die das System individualisieren. Sie ist die Form des Systems, deren andere Seite damit zur Umwelt wird.«<sup>60</sup> Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Theorie autopoietischer Systeme beanspruchen nicht, Akteursdeutungen aufzunehmen. Es handelt sich dabei also um protozoziologische Beobachtungen erster Ordnung. Diese fundamentale Differenz des ontologischen status der Rede von »Grenzen« im Sinne von territorialer Segmentierung und von funktionaler Differenzierung macht empirisch gehaltvolle Aussagen, die auf Kombinationen von Argumenten aus beiden Diskursen beruhen, aus logischen Gründen unmöglich. Und eine säkulare Dominanz der Grenzen von Funktionssystemen lässt sich daraus schon gar nicht ableiten.

Gleichwohl sind die beiden Ansätze nicht völlig unvereinbar. Um sie fruchtbar zu kombinieren, müssen die protozoziologischen Sätze der Theorie funktionaler Differenzierung zu Funktionsgrenzen allerdings in Aussagen der soziologischen Gesellschaftstheorie transponiert werden. Entscheiden dafür ist die Frage: Kann (soziologisches) Wissen um Konsequenzen funktionaler Differenzierung zu relevantem Akteurswissen werden?<sup>61</sup> Können Grenzen von funktional spezialisierten Teilsystemen so zum Gegenstand von praktischen Beobachtungen, Interpretationen und daran anschließenden Handlungsstrategien werden, dass dies wieder von der Soziologie im Sinne der Beobachtung zweiter Ordnung aufgenommen werden kann?

Die Antwort lautet: Ja. Und dafür gibt es empirische Hinweise. Die Chancen, dass man zu grenzüberschreitender Mobilität berechtigt wird, hängt davon ab, ob man politischer Flüchtling, Schleußer,<sup>62</sup> Wirtschaftsmigrant oder Fußballstar ist. Sie ergibt sich also aus der praktischen Zuordnung zu einem funktional spezialisierten System. Vor allem hängt die Chance auf berechnete grenzüberschreitende Mobilität davon ab, in welcher Weise man als wirtschaftlich relevant definiert wird, oder ob man als potentielle sozialpolitische Belastung eingeschätzt wird. In der administrativen Entscheidung über

59 Georg Vobruba, »Grenzsoziologie als Beobachtung zweiter Ordnung« aaO: (FN 14). Zur Beobachtung zweiter Ordnung als Basis der soziologischen Gesellschaftstheorie ausführlich: Georg Vobruba, *Die Gesellschaft der Leute*, Wiesbaden 2009.

60 Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, aaO. (FN 6), S 76 f. (Hervorhebung von mir).

61 Zur Verknüpfung von Handlungs- und Systemtheorie über »Funktionalismus als Akteurswissen« vgl. Georg Vobruba, *Jenseits der sozialen Fragen*, Frankfurt a. M. 1991. S. 90ff; Uwe Schimank, »Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteursfiktion« in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 40, Nr. 4. S. 619–639.

62 Die Kunstaktion »Dienstleistung: Fluchthilfe« einer Wiener Künstlergruppe spielt damit, eine hochriskante illegale Praktik als alltägliche ökonomische Dienstleistung anzubieten. Vgl. Martin Krenn/Oliver Ressler, »Dienstleistung: Fluchthilfe« in: Beatrice von Bismarck (Hg.), *Grenzbespielungen. Visuelle Politik in der Übergangzone*, Köln 2005. S. 50–58. Durch solche gezielte Falschzuordnungen von sozialen Phänomenen zu funktional spezialisierten Systemen lassen sich bemerkenswerte Irritationen erzielen. Es handelt sich dabei vermutlich um die einzige Möglichkeit, die künstlerische Beobachtung von Vorgängen an Staatsgrenzen nicht in Sozialkitsch enden zu lassen. Vgl. Patrick Barth, *Vigilante versus Wetback*, Leipzig 2006.

Migrationswunsch wird also der das ökonomische System leitende Code »zahlen können/nicht zahlen können«, oder konkreter: »bringt Geld« versus »verursacht Kosten« umgesetzt. Diese praktischen Manifestationen von funktionaler Differenzierung werden von den Administrationen definiert, von den Mobilitäts-Interessierten beobachtet, interpretiert und zum Gegenstand ihrer Handlungskalküle gemacht. Die Administrationen wieder beobachten die Handlungsstrategien der Mobilitäts-Interessierten und stellen sich (und die Institutionen) darauf ein. All dies kann die Soziologie im Sinne der Beobachtung zweiter Ordnung registrieren und analysieren. Dabei kommt heraus: Segmentäre, politische Grenzen werden auf neue Erfordernisse eingestellt, die man als Folgen von raumübergreifenden Prozessen funktionaler Differenzierung beschreiben kann. Das ist die postnationale Grenzkonstellation.

### *Zusammenfassung*

Die Entwicklung der postnationalen Grenzkonstellation lässt sich anhand der Europäischen Integration gut studieren. Die Expansionsdynamik der Europäischen Union führt nach dem Ende der Erweiterungspolitik zu neuen Kooperationsbeziehungen mit ihrer Peripherie. Dieser Beziehungen lassen sich als politische Tauschverhältnisse verstehen, in denen Fragen der Grenzpolitik und der Mobilität eine wichtige Rolle spielen. Die Auflösung des nationalstaatlichen Musters politischer Einheit führt zur Dissoziation unterschiedlicher Schließungsfunktionen von Grenzen. Die Vertiefung der Integration und der Abbau von EU-Binnengrenzen führt zu zunehmender Europäisierung der Grenzpolitik und -kontrolle, die neue Verhandlungsabhängigkeit zu selektiver Durchlässigkeit der Grenze. Das sind die wesentlichen Merkmale der postnationalen Grenzkonstellation.

### *Summary*

To study the emerging postnational border constellation, European integration is a good case in point. After the end of enlargement politics, the expansive dynamics of the EU cause new forms of cooperation between the EU and its periphery. They can be understood as a political exchange, in which border politics and mobility play a crucial role. The dissolution of the classical pattern of political unity represented by the nation state leads to the dissoziation of different closure functions of borders. The deepening of European integration and the dismanteling of inner European borders trigger the Europeanization of border politics and border control. The permeability of borders becomes a subject of negotiations between the EU and its neighbours. These are the relevant elements of the postnational border constellation.

*Georg Vobruba*, The Postnational Border Constellation