



ZEITSCHRIFT FÜR GLOBALGESCHICHTE UND  
VERGLEICHENDE GESELLSCHAFTSFORSCHUNG

Herausgegeben im Auftrag der  
Karl-Lamprecht-Gesellschaft e. V. (KLG) / European Network in  
Universal and Global History (ENIUGH) von  
Matthias Middell und Hannes Siegrist

### **Redaktion**

Sebastian Conrad (Berlin), Gerald Diesener (Leipzig),  
Andreas Eckert (Hamburg), Hartmut Elsenhans (Leipzig),  
Ulf Engel (Leipzig), Wolfgang Fach (Leipzig), Eckhardt Fuchs  
(Mannheim), Frank Hadler (Leipzig), Katharina Middell  
(Leipzig), Matthias Middell (Leipzig), Hannes Siegrist  
(Leipzig), Stefan Troebst (Leipzig), Michael Zeuske (Köln)

### **Anschrift der Redaktion**

Zentrum für Höhere Studien der Universität Leipzig  
Emil-Fuchs-Str. 1  
D-04105 Leipzig

Tel.: +49 / (0)341 / 97 30 230  
Fax.: +49 / (0)341 / 960 52 61  
E-Mail: [comparativ@uni-leipzig.de](mailto:comparativ@uni-leipzig.de)  
Internet: [www.uni-leipzig.de/zhs/comp/](http://www.uni-leipzig.de/zhs/comp/)

Redaktionssekretärin: Katja Naumann  
[\(knaumann@uni-leipzig.de\)](mailto:knaumann@uni-leipzig.de)

Comparativ erscheint sechsmal jährlich mit einem Umfang von jeweils ca. 140 Seiten. Einzelheft: 12.00 €; Doppelheft 22.00 €; Jahresabonnement 50.00 €; ermäßiges Abonnement 25.00 €. Für Mitglieder der KLG / ENIUGH ist das Abonnement im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Zuschriften und Manuskripte senden Sie bitte an die Redaktion. Bestellungen richten Sie an den Buchhandel oder direkt an den Verlag. Ein Bestellformular finden Sie unter:  
<http://www.uni-leipzig.de/zhs/comp/>

### **Wissenschaftlicher Beirat**

Carol Adamson (Stockholm), Gareth Austin (London), Jerry Bentley (Honolulu), Ida Blom (Bergen), Christophe Charle (Paris), Catherine Coquery-Vidrovitch (Paris), Michael Espagne (Paris), Etienne François (Paris / Berlin), Michael Geyer (Chicago), Alberto Gil Novales (Madrid), Margarete Grandner (Wien), Heinz-Gerhard Haupt (Florenz), Miroslav Hroch (Prag), Konrad H. Jarausch (Chapel Hill / Potsdam), Hartmut Kaelble (Berlin), Wolfgang Küttler (Berlin), Hans-Jürgen Lüsebrink (Saarbrücken), Attila Meleg (Budapest), Patrick O'Brien (London), Horst Pietschmann (Hamburg), Ljudmila A. Pimenova (Moskau), Shalini Randeria (Zürich), Lluis Roura y Aulinas (Barcelona), Jürgen Schriewer (Berlin), Edoardo Tortarolo (Turin), Peer Vries (Wien), Susan Zimmermann (Budapest)

Leipziger Universitätsverlag GmbH  
Oststrasse 41  
D-04317 Leipzig  
Tel. / Fax: +49 / (0)341 / 990 04 40  
[info@univerlag-leipzig.de](mailto:info@univerlag-leipzig.de)  
[www.univerlag-leipzig.de](http://www.univerlag-leipzig.de)

# **Border Research in a Global Perspective**

---

**Edited by**  
**Steffi Franke and James W. Scott**



Leipziger Universitätsverlag

**Comparativ.**

Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung / hrsg. von  
Matthias Middell und Hannes Siegrist – Leipzig: Leipziger Univ.-Verl.

ISSN 0940-3566

Jg. 17, H. 4. Border Research in a Global Perspective – 2007

Border Research in a Global Perspective. Hrsg. von Steffi Franke und James

Scott – Leipzig: Leipziger Univ.-Verl., 2007 (Comparativ; Jg. 17, H. 4)

ISBN 978-3-86583-239-9

© Leipziger Universitätsverlag GmbH, Leipzig 2007

**Comparativ.**

Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung 17 (2007) 4

ISSN 0940-3566

ISBN 978-3-86583-239-9

# **Inhaltsverzeichnis**

## **Aufsätze**

---

*Steffi Franke*

Introduction

7

*Steffen Mau/Sonja Wrobel/Jan Hendrik Kamlage/Till Kathmann*

Territoriality, Border Controls and the Mobility of Persons in a  
Globalised World

16

*Eva-Maria Stolberg*

Russland als eurasisches Imperium: Grenzregime und Grenzgesellschaft  
von der Neuzeit bis zum 20. Jahrhundert

37

*Ilkka Liikanen*

The Clash of Territorialities. Regional Dimensions of a New Neighbourhood  
with Post-Communist Russia

56

*Heather N. Nicol*

Popular Geopolitics and North American Borders in Global Context:  
Identifying the »Borders that Count« in Post 9/11 America

72

*Olivier Thomas Kramsch/Chiara Brambilla*

Transboundary Europe through a West African Looking Glass:  
Cross-Border Integration, »Colonial Difference« and the Chance for  
»Border Thinking«

95

## **Forum**

---

*Thomas Höpel*

Zwischen nationaler Außenpolitik und interurbaner Kommunikation  
und Zusammenarbeit: Die Städtepartnerschaft zwischen Leipzig und Lyon  
in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts

117

## **Literaturbericht**

Grundrechte und Wissenschaft vom Öffentlichen Recht in Deutschland <i>Helmut Goerlich</i>	137
Autorinnen und Autoren	149

# **Introduction: Border Research in a Global Perspective**

**Steffi Franke**

If one describes the 20th century as the era of the nation state<sup>1</sup> one at the same time would consequently have to call it the »century of borders«, as these two forms of ordering space are intimately bound to each other. The nation state regime of territoriality<sup>2</sup> seems to be put under pressure by processes which are summarized under the term »globalization« in recent debates. As a result the concept of borders as we knew it from the nation state era becomes debatable as well. One could portray the 20<sup>th</sup> century as marked by border-making. What we can observe as well is that the 21<sup>st</sup> century started with a great euphoria of abolishing borders. Admittedly this is a prominent European discourse, focussing on the dismantling of the Iron Curtain with the Berlin wall as its most famous symbol, which is now increasingly called into question as the enlargement of the European Union paradoxically yields new borders across the continent, this time made out of paper and linked to the keyword »Schengen«.

When departing from this Eurocentric perspective a pluralism of global border discourses and border conflicts comes to the fore, linked to different regimes of territoriality.

- 1 C. Maier, Consigning Twentieth Century to History: Alternative Narratives for the Modern Era, in: *The American Historical Review*, 105 (2000) 3, pp. 807–831.
- 2 The term is discussed by Charles Maier and refers to historically specific sets of strategies and narratives to order, administrate and describe political space. The establishment of the nation state as the dominant spatial pattern from the second half of the nineteenth century ideally resulted in the homogenization of identity and decision spaces and to the formation of distinctly bordered units, in which these two spaces were made congruent. (See C. Maier, Transformations of Territoriality 1600–2000, in: G. Budde/S. Conrad/O. Janz (eds): *Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006, pp. 32–55.) Territorialization can be described as a strategy of actors competing for power and striving to gain control of or influence on resources and people by associating them with a specific territory. (J. Anderson/L. O'Dowd, Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance, in: *Regional Studies*, 33 (1999) 7, pp. 593–604, here p. 598).

Among others, the Chinese-Indian border dispute is awaiting a solution for decades, in North Africa European patterns of territoriality are under discussion as part of the colonial heritage and of the colonial difference, the discourse on a regional identity is underway in the Mediterranean as well as intra-regional highly explosive border conflicts in the Near East and the inter-regional confrontation with the EU border regime form part of the unsolved questions in that region. The U.S.-Mexican border regime increasingly parallels Cold War models, as well as the geopolitical role of the Latin American continent and the Caribbean is re-entering the discussion.

The definition and the mechanisms of borders cannot any longer be elaborated in the limited language of nation state territoriality, as a result of which homogeneous political and cultural spaces are supposed to be evolving. This monolithic view is unsettled since transnational phenomena such as terrorism, the spread of diseases and ecological disasters as well as cultural and economic networks exert their influence and obtain their resources only partly within national territorial frames, instead they are to a great extent genuine phenomena which put traditional regimes of territoriality under pressure and open up new spaces which are not consistent with the nation state pattern. These constellations challenge actors and institutions to find innovative solutions. To mention only a few, the EU develops a new migration and border regime, which de-territorializes and externalizes the external border of the Union, elements of which are the creation of a frontier littered with detention centres, the establishment of a legal framework including readmission agreements and the definition of safe third countries. The USA, as the country where the idea of the »frontier« was born,<sup>3</sup> now constructs elaborated border fortifications, simultaneously serving as an instrument of preventing migrants from the South from entering the country as well as a symbol in the discourse on threat and security which has evolved at least since 9/11. The Chinese-Indian border conflict which has been »hot« for decades now enters a fragile phase of negotiation. North African actors are testing and modifying European models to solve their specific problems of ordering and mapping the political space.

Those processes and the patterns behind can only be analysed and explained when seen from a transnational and global point of view. Thus the volume brings together scholars from various disciplines and world regions to start the quest for conceptual and empirical answers to the questions that arise from the shift of regimes of territoriality including border regimes.

## **Research Debates**

Social science and historiography put borders – their formation, their changing functions, their effects on the inside and outside of the defined territory as well on the people living at the border – at the top of their research agendas a few decades ago.<sup>4</sup> The 1980s

3 F. J. Turner, *The Frontier in American History*, New York 1920.

4 To mention only a few: M. Anderson, *Frontiers. Territory and state formation in the modern world*, Cambridge

saw a considerable revival of border studies world wide, after World War II and the profound criticism of geopolitical thinking have efficiently discredited this research field until the 1970s. Geographers, historians and social scientists since that time have taken issue with the concept of *bordering* which was elaborated as a counter argument to the traditional geopolitically framed border research, that focused especially on geographical, physical and political *outcomes* of border demarcations. In contrast bordering refers to the multi-dimensional *process* of the formation of borders, in which a multitude of actors on different levels and in changing contexts is taking part and which is more than the sum of demarcations and fortifications of borders.

In the 1990s border researchers felt especially attracted by cross-border processes, precisely cross-border co-operation, inspired by the intra-European development of Euro-regions.<sup>5</sup> The border narrative linked to it highlighted borders as spaces of opportunities, in which co-operation and conciliation could be practised, in this sense serving as role models to be applied in a wider context. During the last 15 years, prompted and fueled by scientific and public debates under the rubric of »globalization«, the interest was directed to processes of territorialization. Globalization, at the beginning mostly understood as de-territorialization, leads, it was argued, to a borderless world. Another strand of studies at the same time investigated the nexus between the formation of borders and the evolution of collective identities.

1997; A. Asiwaju, Boundaries and African Intergration, Lagos 2003; G. Blake/R. Schofield (eds), *Boundaries and State Territory in the Middle East and North Africa*, Wisbech 1987; B. Breysach/A. Paszek/A. Tölle, (eds), *Grenze – Graniza. Interdisziplinäre Betrachtungen zu Barrieren, Kontinuitäten und Gedankenhorizonten aus deutsch-polnischer Perspektive*, Berlin 2003; H. Donnan/T. M. Wilson (eds), *Border Approaches: Anthropological Perspectives on Frontiers*, Lanham 1994; M. Foucher, *Fronts et Frontières*, Paris 1991; P. Haslinger, (ed), *Grenze im Kopf. Beiträge zur Geschichte der Grenze in Ostmitteleuropa*, Frankfurt am Main u.a. 1999; H. Lemberg (ed), *Grenzen in Ostmitteleuropa im 19. und 20. Jahrhundert. Aktuelle Forschungsprobleme*, Marburg 2000; O. Martinez, *US-Mexico Borderlands*, Wilmington, Del. 1996; K. Ohmae, *The Borderless World*, New York 1990; A. Paasi, *Territories, Boundaries and Consciousness*, New York 1996; C. Schofield (ed), *Global Boundaries*, London and New York 1994; J. Scott /A. Sweedler/P. Ganster/W.-D. Eberwein (eds), *Border Regions in Functional Transition*, Berlin 1996; M. van der Velde/H. van Houtum (eds), *Borders, Regions and People*, London 2000; H. van Houtum/O. Kramsch/W. Zierhoffer (eds), *Bordering space*, Aldershot 2005. Others are discussed below.

Border researcher are well organised in interdisciplinary networks and associations, among which BRIT (Border Regions in Transition) and the Canada-based Association of Borderland Studies (ABS) are only two. A considerable number of research centres has also been established, e. g. the Nijmegen Centre for Border Research, the Centre for International Borders Research (CIBR) at the University of Belfast, the Centre for Border Studies at the University of Glamorgan, and the International Boundaries Research Unit (IBRU) at Durham University.

Several large research projects on border issues have been and are supported by the European Union, to mention only two: EXLINEA. Lines of Exclusion or Arenas for Co-operation (funded in the 5th Framework Programme for Research and Technology, 2003–2005) and EUDIMENSIONS. Local Dimensions of a Wider European Neighbourhood (funded in the 6th Framework Programme for Research and Technology, 2006–2009), both co-ordinated by James Scott. These projects gather a multitude of renowned scholars in border research from different countries and implement comparative studies on various border regions in Europe, also integrating policy recommendations. Heather Nicol, Ilkka Liikanen, Olivier Kramsch and Chiara Brambilla have been participants in the EXLINEA project, some of them Are taking part in EUDIMENSIONS as well. So the research in the context of these programs has also contributed to the papers in this volume.

<sup>5</sup> See among others J. Anderson/L. O'Dowd/T. Wilson, Why study borders now? New borders for a changing Europe: cross border cooperation and governance, in: *Regional and Federal Studies*, 12 (2002), pp. 1–13; M Perkman/N.-L. Sum (eds), *Globalization, regionalization and cross-border regions*, London 2002. Detailed studies have been numerously produced on each specific Euroregion.

## Open questions

Indeed, currently the most impressive conceptual as well as methodological challenge for border research is the growing public and scientific interest for processes which are described as globalization and transnationalization. In the meantime the popular story that presents globalization as the omnipresent dissolution of borders, states and localities has been increasingly come under fire.<sup>6</sup> This narrative, it is argued, ignores the limits and fissures of this process – linked to specific constellations of power – as well as it neglects its historical dimensions and the inherent imbalances of global development. It does nothing more than to extend global connectivity aback or to simply contrast different historical epochs thus losing sight of the specificity of concrete historical moments.

Instead, as topical contributions underline, globalization – if not disqualified at all as another popular narrative far from being an useful analytical category<sup>7</sup> – should be conceptualized as interwoven, overlapping processes of de- and re-territorialization, with spaces and places preserving their relevance.<sup>8</sup> A historical perspective on these backs and forths could shed light on the interlinkages of the formation of spaces and specific constellations of power, taking into account the moments of their emergence and of their transformation in contexts of global crises.<sup>9</sup> Different regimes of territoriality are constantly overlapping, and this also means that the nation state was neither so dominant until the 1960s as it is often claimed nor does it simply erode under the pressure of globalization.<sup>10</sup> Globalization processes are not simply self-generative and aiming at the same teleological end of history but are actively produced by specific actors in varying temporal and spatial frames with manifest interests but with different potentials and limits to enforce them.<sup>11</sup>

Since the analysis of regimes of territoriality is closely linked to the respective peculiar formation of border regimes this perspective has sincere ramifications for border research and thus is also translated into its approaches and debates. Consequently the simplistic hypothesis of a general dissolution of borders and of the fading significance of localities are doubted as well.<sup>12</sup> Instead globalization should to be understood as »reconfigura-

6 Cf. N. Brenner, Beyond state-centrism? Space, territory, and geographical scale in globalization studies, in: Theory and Society 18 (1999), pp. 39–78; F. Cooper, What is the concept of globalization good for? An African historian's perspective, in: African Affairs 100 (2001), pp. 189–213; D. Newman, The lines that continue to separate us: borders in our „borderless“ world, in: Progress in Human Geography 30 (2006) 2, pp. 143–161; M. Middell / U. Engel: Bruchzonen der Globalisierung: globale Krisen und Territorialitätsregimes. Kategorien einer Globalgeschichtsschreibung, in: Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung, 15 (2005) 5 / 6, pp. 5–38; S. Sassen, Spatialities and temporalities of the global: Elements for a theorization, in: Public Culture 12 (2000) 1, pp. 215–232.

7 F. Cooper, What is the concept of globalization good for? (note 6).

8 See also H. Berking (ed), Die Macht des Lokalen in der Welt des Globalen, Frankfurt am Main / New York 2006.

9 Matthias Middell and Ulf Engel have described this as critical junctures of globalization, see M. Middell / U. Engel: Bruchzonen der Globalisierung (note 6).

10 N. Brenner, Beyond state centrism (note 6); C. Maier: Transformations of Territoriality (note 2).

11 S. Sassen, Spatialities and temporalities of the global (note 6), p. 217.

12 J. Becker / A. Komlosy, Grenzen und Räume – Formen und Wandel. Grenztypen von der Stadtmauer bis zum »Eisernen Vorhang«, in: Becker / Komlosy (eds), Grenzen weltweit. Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich,

tions of space« and »processes of re-territorialization shaped by specific constellations of power«.<sup>13</sup>

### Tentative answers

Current research debates are centering around the problem how this dialectic of re- and de-territorialization can methodologically be tackled and plausibly be interpreted. The ideology of a borderless world provokes profound doubts and is accused of masking powerful interests and effective imbalances of development that have to be made transparent to develop sensible explanatory frameworks.<sup>14</sup> Others presume that structural but especially borders as spatial phenomena are increasingly rendered irrelevant, but return as symbolic boundaries.<sup>15</sup> Not only in reference to intra-European processes this is being pondered on<sup>16</sup> but also for other world regions multiple processes changing the meanings and functions of border regimes are being described and investigated.<sup>17</sup>

A recent proposal to describe and systematize the development of borders in the context of globalization has been made by Stefan Kaufmann.<sup>18</sup> According to him border functions and mechanisms are on the one hand increasingly expanded into regions far from the actually bordered units. Security risks and costs of border protection are being externalized. As a consequence *frontiers* as buffer areas are created, which differ from the common concepts of borders as lines. This is what happens as a result of the EU Neighbourhood and migration policy, but also what is induced by the border policy of the U.S. which not only targets at the Mexican Northern but also at the Southern border.<sup>19</sup> On the other hand borders are tightened by an intensified rearment and militarization of border police functions. Time has passed when border controls were restricted to selections on border crossing checkpoints, now surveillance and control are expanded and diffused all over the border area, with sensitive detection, sensor and surveillance technologies as well as walls and fences permitting for continuous monitoring.<sup>20</sup> And thirdly, in addition to the tightening and externalization, the border regime is introverted

Wien 2004, pp 21–54; H. Berking, Raumtheoretische Paradoxien im Globalisierungsdiskurs, in: Berking (ed): Die Macht des Lokalen in der Welt des Globalen, Frankfurt am Main/New York 2006, pp. 7–22.

13 H. Berking, Raumtheoretische Paradoxien im Globalisierungsdiskurs (note 12), p. 11 (translation mine).

14 J. Becker / A. Komlosy, Grenzen und Räume (note 12), p. 27.

15 M. Anderson, Frontiers (note 4), p. 7.

16 See amongst others J. Zielonka (ed), Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union, London et al. 2002.

17 Amongst others M. Braig / O. Ette / D. Ingenschay / G. Maihold (eds), Grenzen der Macht – Macht der Grenzen. Lateinamerika im globalen Kontext, Frankfurt am Main 2005.

18 S. Kaufmann, Grenzregime im Zeitalter globaler Netzwerke, in: H. Berking (ed), Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen (note 8), pp. 32–65.

19 M. Braig / C. U. Baur, Mexikos Süden: Grenzüberschreitungen und die Schleusen der hemisphärischen Sicherheit, in: M. Braig / O. Ette / D. Ingenschay / G. Maihold (eds), Grenzen der Macht (note 17), pp. 181–206; G. Maihold: Die neue (Ohn-)Macht der Grenze: Mexiko-USA, in: M. Braig / O. Ette / D. Ingenschay / G. Maihold (eds), Grenzen der Macht (note 17), pp. 39–76.

20 S. Kaufmann, Grenzregime im Zeitalter globaler Netzwerke (note 18), pp. 48 et sqq.

with its institutional functions. Mechanisms of control and selection are integrated into internal – or Homeland – security issues. Not necessarily referring to specific events and suspicions junctions are monitored and policed,<sup>21</sup> control thus becomes omnipresent and less calculable.

To look at borders either as barriers or bridges no longer produces satisfying answers to the questions of the day. Neither their condemnation as cost-intensive, artificial formations nor their rehabilitation as indispensable prerequisites for statehood and collective identities seems to be promising.<sup>22</sup> According to Pierre Hassner border regimes more and more tend to be akin to formations of empires, commonwealths or nomadic societies by becoming less fixed and less marked.<sup>23</sup> This new flexibility of »post-nation state«<sup>24</sup> border regimes social science border theory has to take into account and thus pay tribute to their – at least – dual quality, getting rid of notions of borders as lines, replacing this by the concept of borders as institutions, in which actors play a decisive role.<sup>25</sup>

In the context of this younger debate on the »permanent fluidity of borders«<sup>26</sup> considerations about other regimes of territoriality which can be described as dominant before the rise of the nation state come into play – specifically empires and their frontiers. Arguments dealing with these concepts have been scientifically given a boost by the insight firstly that the nation state must be confined to a specific historical period<sup>27</sup> and that secondly the imperial regime of territoriality exhibits features which seem to return in a modified shape in the so-called age of globalization.<sup>28</sup> In a wider sense the popularity of empires, their return as powerful concepts to describe world order<sup>29</sup> reflects – differing from case to case – not only nostalgias evoking a glorious past but also the lack of plausible categories in which to describe the transnational qualities of today's global system as well as the need to find persuasive terms which re-concile apparently paradox interests and developments: the global and the local, hegemony and failure, transfers and res-

21 Ibid. pp. 53 et sqq.

22 See P. Hassner, Fixed borders or moving borderlands? A new type of border for a new type of identity, in: J. Zielonka (ed), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, London et al. 2002, pp. 38–50, here p. 40 ff.

23 Ibid., p. 43.

24 M. Eigmüller, Der duale Charakter der Grenze. Bedingungen einer aktuellen Grenztheorie, in: M. Eigmüller/G. Vobruba (ed), *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*, Wiesbaden 2006, pp. 55–73, here p. 59.

25 Ibid., p. 71 et sqq.

26 P. Hassner, Fixed borders or moving borderlands? (note 22), here p. 45.

27 See also C. Maier: *Consigning the Twentieth Century to History* (note 1).

28 See amongst others J. Osterhammel, Imperialgeschichte, in: C. Cornelissen (ed), *Geschichtswissenschaften. Eine Einführung*, Frankfurt am Main 2004, pp. 221–232 and J. Osterhammel, Imperien, in: G. Budde/S. Conrad/O. Janz (eds), *Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006, pp. 56–67.

29 See amongst others E. Altvater/B. Mahnkopf: *Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt*, Münster 2007; N. Ferguson, *Empire. How Britain made the modern world*, London 2003; M. Hardt/A. Negri, *Empire*, Cambridge 2000; C. Maier, *Among empires. American ascendancy and its predecessors*, Cambridge 2006; A. Motyl, *Imperial ends: The decay, collapse, and revival of empires*, New York 2001; J. Zielonka: *Europe as empire. The nature of the enlarged European Union*, Oxford 2006.

trictions, humanitarian projects and military intervention, cultural dominance and the resistance to it.

Frontiers play an important role in the scientific debate about empires, since frontiers are crucial for the metropole.<sup>30</sup> Contrary to a nation state border, frontiers are portrayed as zones where cultural, political and social concepts of different actors clash. The term was most prominently introduced into the discussion by the U.S.-American historian Frederick Jackson Turner,<sup>31</sup> who describes it as the dynamic outer edge of an expansive movement, in which civilizational concepts are clashing, a clash that reverberates in the internal self-descriptions, the frontier thus always forming part of the national myth. The revival of frontiers as civilizational boundaries Charles Maier has recently underlined concluding that e. g. for the EU borders will become relevant in this specific sense again: »Schengen has the old function of controlling the access of barbarians [...].«<sup>32</sup> A similar argument was made by Andrea Komlosy comparing the Habsburg monarchy and the EU, demonstrating that for both territorial consolidation and expansion went hand in hand, liberalization in the interior was and is again bound to the fortification of the external border and a system of mobility control.<sup>33</sup>

### Making sense of a shifting world order

The scientific description of borders, one could say the border narratives<sup>34</sup> in historiography and social science, are in any case linked to specific scenarios of the respective internal and global development. Borders are not simply there, they are performed, narrated and described as such – in science as well as in society and politics – and are furnished with peculiar qualities. The changing narratives of borders correspond to interests which can be re-constructed. One could guess, e. g., that the recent popular description of borders as frontiers, as zones of security, relates to scenarios, which describe threats as omnipresent and de-territorialized.<sup>35</sup> To define a zone of defense in this sense thus justifies the extension of control and police functions beyond the narrow border area which responds to interest groups such as the police, the military, homeland security officials and the

30 Charles Maier: Among Empires (note 31), p. 79.

31 F. J. Turner, The Frontier in American History (note 3).

32 C. Maier, Transformations of Territoriality (note 2), here p. 38.

33 A. Komlosy: Begrenzte Durchlässigkeit. Personenfreizügigkeit an den Binnen- und Außengrenzen von Habsburgermonarchie und Europäischer Union; in: Eurozine, 11.1.2005 <<http://eurozine.com/pdf/2005-01-11-komlosy-de.pdf>>

34 D. Newman, The lines that continue to separate us (note 6), p. 152 et sqq.

35 For a closer look at the securitization debate see J. Anderson, Border after 11 September, in: Space and Polity, 6 (2002), pp. 227–232; P. Andreas, Border games: policing the U.S.-Mexico divide, Ithaca 2000; P. Andreas, Redrawing the line: border security in the 21st century, in: International security 28 (2003) 2, pp. 78–111; M. Coleman, U.S. statecraft and the U.S.-Mexico border as security/economy nexus, in: Political Geography 24 (2004), pp. 185–209; J. Nevins, Operation Gatekeeper: the rise of the 'illegal alien' and the making of the U.S.-Mexico boundary, London 2002.

security industries. On the other hand the narrative of borders as areas rather than lines can be linked to a cosmopolitan discourse on a peaceful and democratic world society. Thus the term frontier reveals what is an aspect of other border concepts as well: It is being used as a metaphor, as a specific narrative about the formation and function of border regimes, simultaneously referring to peculiar scenarios of world order and the nature of territory. But it also reflects the contradictory »spatialities and temporalities of the global«<sup>36</sup> – since borders are becoming less evident and visible as clear-cut lines in what has been given the name globalization but still are obviously not loosing their functions as institutions which order territories, societies and individuals the term is tested as one answer to the conceptual and methodological question arising from this.

\* \* \*

These challenges are what this Comparativ issue is confronted with. Establishing a dialogue not only between scholars dealing with different world regions but also bound to different disciplinary fields is part of its strategy to cope with the problems described above.

For a start in their contribution Steffen Mau, Sonja Wrobel, Jan Hendrik Kamlage and Till Kathmann discuss two of the most prominent contradictory hypotheses in globalization research which already have been indicated above: the erosion of state control about borders and cross-border traffic versus the assertion that the nation state continues to dominate the implementation and control of border regimes. Neither of these assumptions, they argue, sufficiently explains the complex setting to be observed. Drawing from studies on cross-border mobility they conclude that it is not a mere deterioration of the nation state's relevance for the formation of border regimes, but a differentiation of forms and contents of them, indeed in specific cases taking a transnational shape.

From a different angle Eva-Maria Stolberg and Ilkka Liikanen investigate overlapping regimes of territoriality and specific forms of the interactive production of border regimes and border societies in Eastern and Northern Europe. In her contribution Eva-Maria Stolberg examines the formation of the Russian frontier in Siberia, the Caucasus and Central Asia since the 18<sup>th</sup> century. She reads the Russian expansion towards the East and the South in the context of the history of European colonialism and demonstrates the historical variability of the formation of borders, which has to be understood as resulting from interactions in the frontier zones. On the one hand Russia's expansion to the East blurred the distinction between Asia and Europe, on the other hand it generated Russian frontier discourses pretending the confrontation between civilization and wilderness. This was challenged by cultural encounters with the nomads of the steppe who resisted Russian efforts of homogenization and regulation of the borderlands. Ilkka Liikanen investigates the overlapping territorialities in the Finnish-Russian border region, taking into account the historical interconnections, ruptures and clashes of differ-

ent conceptualizations of region and nation building projects in that particular area and tracing their effects on contemporary EU politics of regionalization and Europeanization. He argues as well, that the intermediate level plays a pivotal role in the formation of the border regime with wider ramifications for more general European and national identity politics. His study chooses Karelia as a region which serves as an excellent example of overlapping regimes of territoriality, varying over time but continuously interwoven and re-negotiated.

Two elaborated studies on recent border narratives are presented by Heather Nicol for the North American case and by Olivier Kramsch and Chiara Brambilla for West Africa. Heather Nicol analyzes recent popular geopolitical discourses on the U.S. boundaries after the collapse of the Soviet Union and in particular in the post-9/11 era. She shows how older border images and discourses are constantly re-interpreted and re-invented, as well as adapted to new imaginations of a changing world order. The popular discourse on where »America« ends, which geopolitical priority must be given to which international U.S. boundaries and how these borders have to be qualified, is, as she argues, on the one hand closely linked to the understanding of U.S. hegemony in a globalized world, and, on the other hand, has to be interpreted in a wider context of North American and global security discourses. Olivier Kramsch and Chiara Brambilla examine the role of European border discourses and practises as models for inner-African debates. They draw on considerations in postcolonial scholarship, especially dealing with Walter Mignolo's term of »exteriority«. Their case study of a West-African cross-border co-operation initiative impressively reveals the complex and paradox reinterpretation of colonial differences in African border discourses, not simply ending up with an imitation of European patterns but resting on a constant re-negotiation and adaptation of these standards in the local context. The transformative potential of these processes for the emergence of new regimes of territoriality can only be understood in a broader context of the Euro-African imperial and colonial past.

The authors share a reserve against simplistic either-or interpretations prominent in much of globalization research. Demonstrating the peculiar overlaps and interconnections of territorial scales, strategies and narratives in the formation of border regimes in a broad historical and global scope the articles support a differentiated view on processes of de- and re-territorialization in a world marked by increasing interconnectivity and interdependence. The volume thus brings together answers to the specific questions discussed above: the changing patterns of nation state territoriality, the peculiar problem of frontiers and the analysis of border narratives as a new perspective in border research.

# **Territoriality, Border Controls and the Mobility of Persons in a Globalised World**

**Steffen Mau, Sonja Wrobel,  
Jan Hendrik Kamlage and Till Kathmann**

## **RESÜMEE<sup>1</sup>**

Der vorliegende Artikel beschäftigt sich mit dem Zusammenhang von Territorialgrenzen, Personenkontrollen und Staatlichkeit. Im Zentrum der Betrachtung stehen der Wandel des Nationalstaates alter Prägung sowie die Veränderung der staatlichen Grenz- und Personenkontrolle unter den Bedingungen der Globalisierung. Unter Globalisierung wird üblicherweise die Zunahme grenzüberschreitender Transaktionen und die Abschwächung der Kontrollfähigkeit des Staates für ein ganzes Spektrum von Faktoren und Ressourcen verstanden. Diese Behauptung wird für den Bereich der Personenmobilität auf Basis einer Sekundäranalyse empirischer Studien überprüft, wobei zugleich hinterfragt wird, ob eine Zunahme an Grenzüberschreitungen mit einer Abnahme staatlicher Kontrolle gleichgesetzt werden kann. In der Debatte zur Globalisierung stehen Thesen zur abnehmenden Kontrollkapazität des Staates und zum Bedeutungsverlust von Grenzen konträren Thesen über eine anhaltend wichtige Rolle nationalstaatlicher Grenzen und Grenzkontrollen gegenüber. In Abgrenzung dazu deuten unsere gesammelten Hinweise darauf hin, dass diese allgemeinen Thesen zu kurz greifen, um die Breite der Entwicklungen zu beschreiben. Die Reaktionen des Staates auf Veränderungen im Kontext der Globalisierung scheinen den ersten Befunden nach vielfältiger zu sein als oftmals behauptet wird: Wir finden eine Gleichzeitigkeit von Öffnung und selektiver Schließung, was auf eine Ausdifferenzierung der Grenzkontrollfunktion hindeutet. Zugleich wenden Staaten sowohl Strategien zwischenstaatlicher Kooperation und Makroterritorialisierung von Grenzen bei gleichzeitig erhöhtem Einsatz technischer Mittel und neuer Technologien als auch integrierte Ansätze der inneren

1 The present article is based on a working paper written by the authors within the context of the research project »From ›Containers‹ to ›Open States?‹ Border regime change and the mobility of persons« situated in the Collaborative Research Center »Transformations of the State« at the University of Bremen (TransState Working Paper 51).

und äußerer Sicherheit an. Ein allgemeiner Kontrollverlust des Staates kann auf der Basis unserer Erkenntnisse nicht ausgemacht werden, vielmehr zeigt sich eine Veränderung der Formen und Inhalte staatlicher Grenzregime.

## 1. Introduction

The literature on globalisation often argues that territorial borders are increasingly losing their importance for OECD member states. Some authors have even proclaimed the end of the territorial nation state and therefore of traditional forms of border control and identity checks. According to a thesis that has become prominent in the debate about globalisation, the primacy of the global economy has transformed states into lesser subjects of a »transnational liberalism« that will in the long run result in the dissolution of jurisdictional spaces hitherto characteristic of the nation state. Catchwords such as »vanishing borders«,<sup>2</sup> »virtual state«<sup>3</sup> and »borderless world«<sup>4</sup> have thus gained widespread acceptance within this context. Other theses, by contrast, predict a renaissance of the strong state. In the face of newly emerging global threats states are, according to them, showing strong interest in maintaining their control competence to the point that it becomes possible to speak of »rebordering«.<sup>5</sup> Despite possible gains from the »global market-place«, which might induce states to dismantle borders, the maintenance of security has remained a central motive of the state's legitimacy, leading nation states to reinforce their borders and border controls.

Less prominent theses about the long-term transformation of national borders tend to describe these changes in a more differentiated way. They, too, subscribe to a change in the role of territorial borders for the state, but the borders' lesser role is seen as less pronounced and limited to certain fields of the state's competence. In this perspective, change both affects the configuration of borders and results in the creation of functional equivalents of national borders and their control. National borders thus become more open but, at the same time, an increased selection takes place regarding various categories of persons wishing to enter the state's territory. This transformation of borders includes reinforced international cooperation and an increased delegation of border functions to supranational (or macro-territorial) entities. In addition, we assume that borders and border functions are being more and more replaced by other forms of control such as the labour market.<sup>6</sup>

2 H. French, *Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization*, New York 2000.

3 R. Rosecrance, *The Rise of the Virtual State*, New York 1999.

4 K. Ohmae, *The Borderless World*, London 1990.

5 P. Andreas/T. J. Biersteker, *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York 2003.

6 See U. Schimank, *Weltgesellschaft und Nationalgesellschaften: Funktionen von Staatsgrenzen*, in B. Heintz/R. Münch/H. Tyrell, *Weltgesellschaft*, Sonderheft 2005, pp. 394–414.

The present article will focus on changes in the regulation and control of cross-border movements of persons by the state. The first part will provide an overview of the existing literature on the relationship between borders, identity checks, and the state within the historical context of nation-building. The second part will then describe changes in the cross-border movements of persons and resources, as well as in border regimes and identity checks with reference to empirical studies. Its starting point will be the question whether and to what extent cross-border movements of persons and resources have increased in recent decades. The analysis will show that the number of crossings varies strongly according to various factors and types of cross-border movements, as well as the state's control of these cross-border transactions. Furthermore, the transformation of borders will be outlined with reference to changes in their operative organisation and the shaping of border regimes. Recent empirical developments indicate that states increasingly conceive of the control of their borders as bilateral and multilateral issues to be dealt with through international cooperation or within the framework of supranational entities. To this must be added a distinct technological change in security and control systems for border surveillance. The new model of border control and its corresponding surveillance regime can be described as follows: state borders are to be shaped in the form of semi-permeable filters that allow for a differentiated control of some people while simultaneously ensuring greater openness for others. In the last part of the article, we will synthesise the results of our literature review. We will argue that the transformation of borders and the state's capacity to control them should not merely be evaluated on the basis of increasing cross-border mobility, as has often been done. This transformation should rather be contextualised and therefore be part of an integrative approach that takes into account the operational and institutional level of borders, i.e. their concrete organisation and the shaping of policy fields relevant to them.

## **2. Nation state, territoriality and state borders**

Historically speaking, the paradigm of a nation state acting sovereignly within and outside its borders and exercising the sole legitimate political rule within a defined territory in a quasi-anarchical environment has long been the predominant model of political organisation.<sup>7</sup> This model of the nation state as a »container«<sup>8</sup> did not only exercise

<sup>7</sup> See U. Beck, *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt a. M. 1997; U. Beck, The Cosmopolitan Perspective: Sociology of the Second Age of Modernity, in: *British Journal of Sociology*, 51 (2000) 1, pp. 79-105; J. Habermas, Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a. M. 1998; J.H. Herz, Rise and Demise of the Territorial State, in: *World Politics* 9 (1957) 4, pp. 473-493; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York and London 2001; C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975; M. Zürn, The State in the Post-National Constellation. Societal Denationalization an Multi-Level Governance, ARENA Working Papers 35, 1999.

<sup>8</sup> This concept has been borrowed from the sociological »container« theory of society, which conceptualises the nation state as a container for society, territory (the state's domination of space) and politics by referring to its monopoly of authority and physical violence. In this approach, state and society are conceived as distinct enti-

considerable historical and empirical influence but also dominated scientific-analytic conceptions.<sup>9</sup> In this perspective, the nation state as an ideal-type is based on the congruence of three elements: as a space of domination that unites a nation and state authority within a given territory.<sup>10</sup> From the point of view of international law, the nation state was the single sovereign subject of international relations, which claimed exclusive territorial sovereignty and the monopoly on the legitimate use of violence in its internal and external relations.<sup>11</sup> The historical premise for this exclusive role was the emergence of territorial rule and a sovereign nation, as well as the state's penetration of almost every sphere of life.<sup>12</sup>

The modern nation state whose democratically legitimised authority is concentrated within a given territory, came into existence with the French Revolution at the end of the eighteenth century and, in the course of the nineteenth and twentieth centuries, became the predominant model of political organisation.<sup>13</sup> According to Habermas, »the nation state and democracy were twins born of the French Revolution. From the cultural point of view, they exist in the shadow of nationalism.«<sup>14</sup> It was the context of these events that gave rise to new forms of collective identity which furthered the republican idea of an ethnic, cultural and political solidary community, i. e. the nation, and equated it with the political self-determination of a nation within a given territory. From its starting point in France, the classic territorial state developed into the territorially anchored democratic nation state that became the predominant model of the state in the Western world.<sup>15</sup>

ties (compare P.J. Taylor, The state as container: territoriality in the modern world-system, in: Progress in Human Geography 18 (1994) 2, 1994, pp. 151-162; J. Agnew and S. Corbridge, Mastering Space, Hegemony, Territory and International Political Economy, London and New York 1995; U. Beck, Was ist Globalisierung? (note 6).

- 9 See M. Zürn, »Positives Regieren« jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4 (1997) 1, pp. 41-68.
- 10 In a more recent conception of the state, the legal trilogy of nation, state domination and territory is replaced by a link between territory, political domination and society (B. Buzan, People, States & Fear, New York 1991, p. 61).
- 11 As an ideal-type, this model of the nation state has been developed by the realist school of international relations. Hans Morgenthau describes international politics as an open multipolar system without higher decision-making and sanctioning authorities, in which sovereign nation states are the sole actors, trying to maximise their particular interests. In this model, states are characterised by full sovereign rights and an exclusive monopoly on legitimate violence within and outside their borders (see H.J. Morgenthau/A. A. Michelson/L. Davis, Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace, New York 1973). Prominent contemporary proponents of the strong nation state are, among others, J.J. Mearsheimer, The Tragedy (note 7) and K. Waltz, Theory of International Politics, New York 1979 and idem, Globalization and Governance, Columbia University, 1999. [www.mthoyoke.edu/acad/intrel/walglob.html](http://www.mthoyoke.edu/acad/intrel/walglob.html), last access: 20 April 2006).
- 12 J. Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskussion des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M. 1992; idem, Die postnationale Konstellation (note 7); J.H. Herz, Rise and Demise of the Territorial State (note 7); S. Rokkan, Staat, Nation und Demokratie in Europa, Frankfurt a. M. 2000.
- 13 This process has been described by K.W. Deutsch (Tides Among Nations, New York 1979, p. 301) as follows: »The importance of such nations is quite recent in world history. Nationalism and nation states go back at most to the Dutch and English revolutions of the sixteenth and seventeenth centuries, respectively. For most of Western Europe, nationalism grew into a mass movement and a major political force only with the French Revolution and its consequences.«
- 14 J. Habermas, Faktizität und Geltung (note 12), p. 634.
- 15 See U. Beck, The Cosmopolitan Perspective (note 7); J. Habermas, Faktizität und Geltung (note 12); idem, Die postnationale Konstellation (note 7); P. Hirst and G. Thompson, Globalization and the Future of the Nation State, in: Economy and Society 24 (1995) 3, pp. 408-442; S. Rokkan, Staat, Nation und Demokratie in Europa (note 12);

The national territory is being understood as a space that is enclosed by the borders of other states, over which the state exercises its territorial sovereignty, and for which it has achieved the recognition of its »monopoly on legitimate physical violence« (Max Weber). Borders in the sense of international law separate sovereign territories and »demarcate« the extent of state sovereignty. Hartshorne characterises borders generally as »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«.<sup>16</sup> In addition to this political-legal concept of borders, it is also possible to emphasise the strategic and procedural character of spatial control. Thus Sack understands territoriality as »spatial strategy to affect, influence, or control resources and people, by controlling area.«<sup>17</sup> Borders can therefore be seen as institutions of control aiming at the regulation of transboundary processes.<sup>18</sup>

During their formative period, states have made great efforts to establish their capacity to take action through control of their territory. To achieve this objective, central strategic resources and the population were brought under unified control and then defended against external influences.<sup>19</sup> Sovereign territory within fortified borders in turn made it possible to ensure security and protection for the population living on this territory.<sup>20</sup> Herz resumes the central physical and integrative capacities of the state »as an expanse of territory encircled for its identification and its defence by a hard shell of fortifications. In this lies what will here be referred to as the ›impermeability‹, or ›interpenetrability‹, or simply the ›territoriality‹ of the modern state. The fact that it was surrounded by a hard

C. Tilly, The formation of national states (note 7); M. Zürn, »Positives Regieren« jenseits des Nationalstaates (note 9). Here, we can distinguish between the model of a liberal-democratic nation state (typically represented by the USA during Woodrow Wilson's presidency) and its republican counterpart (see M. Zürn, The State in the Post-National Constellation, note 7). Whereas the republican concept is based on a community of common descent with a shared culture, language and history, the liberal-democratic model looks to commonly exercised democratic participation and speech rights of its citizens to define its public status (see J. Habermas, Faktizität und Geltung, note 12). The first model is often linked to homogeneous centralised states, such as France and Sweden, while federal multi-ethnic states, such as Switzerland, the Netherlands and the United States, rather refer to the liberal model (see S. Rokkan, Staat, Nation und Demokratie in Europa, note 12).

16 R. Hartshorne, The functional approach in political geography, in R.E. Kasperson / J.V. Minghi (eds), *The Structure of Political Geography*, Chicago 1969, pp. 34–49, and in particular p. 44.

17 R. Sack, Human Territoriality, Cambridge 1986, p. 21. For an overview and a better comprehension of the role of borders in geography see D. Newman / A. Paasi, Fences and Neighbours in the Postmodern World: Boundary Narratives in Political Geography, in: *Progress in Human Geography* 22 (1998) 2, pp. 186–207.

18 See M. Eigmüller, Der duale Charakter der Grenze. Bedingungen einer aktuellen Grenztheorie, in: M. Eigmüller / G. Vobruba (eds), *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*, Wiesbaden 2006, pp. 55–73; G. Vobruba, *Grenzsoziologie als Beobachtung zweiter Ordnung*, in: ibidem, pp. 217–225.

19 M. Anderson, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge 1996; B. Buzan, People, States, and Fear (note 10); K.W. Deutsch, *Nationenbildung – Nationalstaat – Integration*, Düsseldorf 1972; S. Rokkan, *Staat, Nation und Demokratie in Europa* (note 12); C. Tilly, *The formation of national states* (note 7).

20 Buzan (People, States and Fear, note 10, p. 97) explains that states can be exposed to very different perils according to their constitution. These could be military, environmental, economic, political and social threats and insecurity, all of which might endanger the existence of both the population and the state. It is through the protection and defence of the population against these dangers that the state gains a central motive for its legitimacy.

shell rendered it to some extent secure from foreign penetration, and thus made it an ultimate unit of protection for those within boundaries.«<sup>21</sup>

National borders enclose a specific territory and allow for the surveillance and regulation of cross-border transactions and exchange. Differentiated border control – the decision as to which persons and goods may cross the borders of a nation state – is the central condition for the internal configuration of political resources, whether these concern legitimacy, fiscal politics, administration, or identity politics. In view of making claims on persons and their spatial mobility, states pursue the objective to bring under control and thus »anchor« in space a territory and the population living on it.<sup>22</sup> Torpey thus contends that »in order to extract resources and implement policies, states must be in a position to locate and lay claim to people and goods. (...) I believe we would do well to regard states as seeking not simply to penetrate but also to embrace societies, ›surrounding‹ and ›taking hold‹ of them – individually and collectively – as those states grow larger and more administratively adept. More than this, states must embrace societies in order to penetrate them effectively. Individuals who remain beyond the embrace of the state necessarily represent limits on its penetration. The reach of the state, in other words, cannot exceed its grasp.«<sup>23</sup> According to this view, it is impossible to establish political order without the collectivisation of territories and the population living on them.<sup>24</sup> It is only within clearly demarcated territorial entities that nation states have been able to concentrate political authority, to create a nation and to transform the national territory into the primary focus of economic, political and religious life. Furthermore, during their formative period, states have attempted to use border controls as a means to control the centrifugal forces resulting from social, ethnic, political and religious cleavages. In addition, they compete with other states or subnational entities within their borders, against which they have to affirm their sovereign claims.<sup>25</sup>

Consequently, the formation of the state was accompanied by a take-over or monopolisation of border functions. Whereas restrictions on personal mobility had earlier been imposed by a wide range of social, religious or political organisations, Western states have suppressed these barriers and have monopolised control functions, thus depriving

21 J.H. Herz, *Rise and Demise of the Territorial State* (note 7), p. 474.

22 The literature cited below shows that border conflicts are empirically the most frequent reason for armed conflicts between states. This can also be seen as proof of the role and importance of territorial control for nation states (see A. Hudson, *Beyond the Borders: Globalisation, Sovereignty and Extra-Territoriality, Geopolitics* 3 (1998) 1, pp. 89–105; J. Anderson/L. O'Dowd, *Contested Borders: Globalization and Ethno-National Conflict in Ireland*, in: *Regional Studies* 33 (1999) 7, pp. 681–696; M.W. Zacher, *The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force*, in: *International Organizations* 55 (2001), 2, pp. 215–250).

23 J. Torpey, *Coming and Going: On the State Monopolization fo the Legitimate ›Means of Movement*, in: *Sociological Theory* 16 (1998) 3, pp. 239–259, and in particular p. 244.

24 S. Rokkan, *Staat, Nation und Demokratie in Europa* (note 12).

25 J. Anderson and L. O'Dowd (*Contested Borders*, note 22, p. 596) emphasise: »The nation-state ideal of cultural homogeneity and centralized political control is both confirmed and disrupted at the border. Here the divisive aspects of states and nationalism predominate over their unifying aspects, and that despite (or maybe because of) the fact that the borders of would-be nation states often fail to coincide with the borders of nation, culture or ethnicity.«

regional powers, corporate bodies, religious organisations, and non-state political entities of their hold over the »legitimate means of movement«. John Torpey even affirms that the appropriation of control over the movement of persons through border controls, passport and visa systems has led to a fundamental transformation of the social order, no less important than the monopolisation of the means of production by a class of capitalists, described by Marx, and the creation of a state monopoly on violence, described by Weber: »To these two, we must add a third type of ›expropriation‹ in order to make sense of the modern world – the monopolization of the legitimate means of movement by modern states and the international state system more broadly. While hardly seamless, this monopolization has been extremely successful in regulating population movements and sorting out who belongs where.«<sup>26</sup>

Furthermore, a closer look at the function of state control over cross-border movements of people makes it possible to distinguish two essential aspects. Firstly, border controls permit to regulate the mobility of persons living on the state's own territory, thus allowing the state to control and make use of central resources. Citizens are registered through systems of identification with the aim of regulating and controlling their mobility across national borders. Identification and control not only allow for the imposition of conscription, thus ensuring the defence, security and protection of the state and of its citizens, but also for the levy of taxes. These in turn guarantee the financial fundament of the state and its capacity to take action.<sup>27</sup> In addition, border controls allow controlling the access to social rights and privileges, thus ensuring the inclusion of the citizens into the state. Even in the fight against crime and threats to the public order caused by individuals, the personalised and standardised documentation, identification and control of the population plays a crucial role.<sup>28</sup> Secondly, identity checks at the border are useful for preventing unwanted persons from »outside« who might constitute a threat to the security of the citizens, from entering the territory. Among these unwanted persons are potentially violent demonstrators, criminals, hooligans, terrorists, persons seeking political asylum, and persons who have already been rejected, illegal immigrants as well as labour migrants.<sup>29</sup> Border controls also aim at refusing certain categories of foreigners access to public goods, such as security, health services, education and social transfers,

26 J. Torpey, Coming and Going (note 23), p. 256. However, a number of publications on migration, mobility and the state have suggested that World War I should be considered as the true turning point of border and mobility controls. By contrast, the nineteenth century has been described as the era of laissez-faire, with little developed passport systems and systems of border control (M.R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, New York 1985). But, contrary to this reading, it is possible to maintain that even before 1860, there existed a number of regulations limiting mobility inside and between states. During this same period of relative permeability, certain categories of persons (for example, the poor) were hindered in their mobility. Additionally, a number of functional equivalents to territorial control reduced the necessity for border controls.

27 See J.J. Mearsheimer, *The Tragedy* (note 7); J. Torpey, Coming and Going (note 23); K. Waltz, *Globalization and Governance* (note 11); U. Wesel, *Geschichte des Rechts. Von den Frühformen bis zum Vertrag von Maastricht*, München 1997.

28 See J. Caplan and J. Torpey (eds), *Documenting Individual Identity*, Princeton 2001.

29 See P. Andreas/T. Snyder (eds), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, MD 2000.

which are generally limited to citizens and foreign legal residents, whereas non-citizens are excluded, among others, through border controls. Furthermore, states seal off their territory against labour migration, goods, and services with the aim to protect their labour markets and businesses against foreign competitors.

Control over personal mobility thus establishes a link between territorial borders and membership boundaries.<sup>30</sup> While territorial borders allow for the control of physical movements and thus of entry to or exit from a national territory, membership boundaries regulate access to certain social subsystems and services, such as education, social transfers and the labour market. While states are generally able to regulate inclusion into these systems, they are not in complete control of this process. Thus, on the one hand, access to the mechanisms of inclusion into (labour) markets and other social systems is limited;<sup>31</sup> on the other hand, the universalisation of legal rights and principles of non-discrimination and participation is imposing restrictions on state action, which do not allow for the complete exclusion of persons staying on the national territory.<sup>32</sup> Entry and exit controls along the borders therefore play a central role in the »protection« and demarcation of membership spaces.<sup>33</sup> Here Wimmer suggests that »the formation of societies constituted as nation states should be seen as a dialectic process where internal integration through extended rights for citizens and social exclusion of foreigners mutually reinforce themselves. In the final phase of this process of exclusion, even access to the national territory is subject to strict control.«<sup>34</sup>

### **3. Consequences of globalisation for territorial borders**

The analytical model of the nation state as a closed and self-sufficient entity has increasingly been criticised since the early 1970s. A growing number of authors argue that global and international exchange and networks have led to an erosion of the »container« model.<sup>35</sup> The rising numbers of cross-border movements of persons, information, capi-

- 30 G. Preyer / M. Bös, Introduction: Borderlines in Times of Globalization, in: idem (eds), *Borderlines in a Globalized World: New Perspectives in a Sociology of the World System*, Dordrecht 2000, p. xii; S. Rokkan, *Staat, Nation und Demokratie in Europa* (note 12), p. 134.
- 31 M. Bommes / J. Halfmann, *Migration und Inklusion. Spannungen zwischen Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 46 (1994) 3, pp. 406-424.
- 32 B. Nauck, *Migration, Globalisierung und der Sozialstaat*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 9 (1999) 4, pp. 479-493.
- 33 U. Schimmann, *Weltgesellschaft und Nationalgesellschaften* (note 6).
- 34 A. Wimmer, *Binnenintegration und Außenabschließung*, in: M. Bommes / J. Halfmann (eds), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten*, Osnabrück 1998, pp. 199-222, and in particular p. 200.
- 35 See M. Albrow, *Abschied vom Nationalstaat*, Frankfurt a. M. 1998; U. Beck (ed), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt a. M. 1998; P.G. Cerny, *Globalization and the Erosion of Democracy*, in: *European Journal of Political Research* 36 (1999) 1, pp. 1-26; D. Held / A. McGrew / D. Goldblatt / J. Perraton, *Global Transformation*, Cambridge 1999; R. Rosecrance, *The Rise of the Virtual State* (note 3); J. N. Rosenau / E. O. Czempiel (eds), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992; S. Sassen, <*Globalization or Denationalization*> [www.ssrc.org/programs/publications\\_editors/publicationsitems.sassen.pdf](http://www.ssrc.org/programs/publications_editors/publicationsitems.sassen.pdf) > (access 30 January 2006); M. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a. M. 1998.

tal, goods, and services, as well as growing interdependencies between the states in the context of globalisation are generally being interpreted as indicators of the changing role of borders within the framework of the nation state. This leads to the question as to whether the classic model of the state with its corollary hypothesis of the important function of territorial control through borders can survive as an unquestioned analytical given within the social sciences.<sup>36</sup>

In the course of these debates, it has been claimed that state borders have increasingly lost importance and no longer play a decisive role in structuring social, political and economic transactions. Various authors are talking of »vanishing borders«<sup>37</sup> and a »borderless« or »seamless world«<sup>38</sup>, thereby implying a loss of the function of national borders. Proponents of this thesis assume that the primacy of the global economy will transform states – and together with them national borders – into lesser subjects of transnationalism. According to them, the politically intended intensification of international trade and of interdependencies between national economies, as well as the ongoing differentiation of the division of labour between productive locations will transform national borders and the barriers they impose on mobility into anachronisms.<sup>39</sup> In the long run, this development would lead to the dissolution of the nation state's jurisdictional spaces and, finally, of the nation state itself.<sup>40</sup> Since, in the course of this process, border functions are being partially transferred to larger or non-territorial political entities, this would affect the effects of borders on entry and exit controls of persons, and on the monitoring of the resident population.<sup>41</sup> The trade-off between mobility and security would disappear in favour of hoped-for gains in public welfare from the global market-place and result in the suppression of identity checks at national borders. Security would no longer be conceived as a task primarily carried out by the nation state, but as a common task aiming at establishing »common security«.<sup>42</sup>

J. Habermas (Die postnationale Konstellation, note 7, p. 94) correctly points out: »The territorial state, the nation and an economy constituted within national borders have then formed an historic constellation in which the democratic process was able to become a more or less convincing institution. (...) This constellation is being questioned today through an evolution that has since attracted wide attention under the name of ›globalisation.‹ (authors' translation).

36 See critically N. Brenner, Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies, in: Theory and Society 28, 1999, pp. 39-78, and particularly p. 40; see also K. Waltz, Globalization and Governance (note 11).

37 H. French, Vanishing Borders (note 2).

38 P. Krugman / A.J. Venables, The Seamless World: A Spatial Model of International Specialization, Working Paper 5220, National Bureau of Economic Research 1999; K. Ohmae, The Borderless World (note 4).

39 Cf P.G. Cerny, Globalisation and the Erosion of Democracy (note 35); R. Rosecrance, The Rise of the Virtual State (note 3).

40 Cf. J. Anderson / E. van Wincoop, Borders, Trade and Welfare, Paper presented at the Brookings Trade Forum 2001 on Globalization: Issues and Implications, May 10-11, 2001; R. Falk, Revisiting Westphalia, Discovering Post-Westphalia, in: The Journal of Ethics 6, 2002, pp. 311-352; R. Walker, Inside / Outside: International Relations as Political Theory, Cambridge 1993.

41 J. Agnew / S. Corbridge, Mastering Space (note 8).

42 See Palme Commission (Independent Commission on Disarmament and Security Issues), Common Security: A Blueprint for Survival, New York 1982. R. Rosecrance (note 3, pp. 89sqq), for example, argues that states in times of a globalised and interdependent economy no longer dispute wars and conflicts over territories with

A variation of this thesis describes the future of the state with catchwords such as »Weltstaat«, »global state« and »world society«.<sup>43</sup> More pointedly, its proponents contend that supranational institutions and organisations will be reinforced, the state will be newly conceptualised, and the traditional nation state will become obsolete in the long run. According to Albrow, »[this] state is decentred, transcends national borders and is penetrating the daily routines of people through which it realises itself. In this way a global state is emerging parallel to the growth of a global society.«<sup>44</sup> Consequently, persons would be integrated into a global civil society in which global citizenship replaces national citizenship. Borders and territorial control, which constitute the state's monopoly on violence, as well as forms of territorial exclusion and inclusion derived from the nation state, would thus lose importance.

By contrast, proponents favouring the thesis of a strong nation state observe a process of »rebordering«.<sup>45</sup> This position makes two assumptions: on the one hand, nation states continue to be seen as the sole relevant actors within the anarchic international system; on the other hand, security constitutes the predominant issue of state actions.<sup>46</sup> This means that nation states are reinforcing border controls and identity checks in response to growing international threats posed by other states – and by »informal violence« in particular –,<sup>47</sup> and aim at making them more effective and more efficient.<sup>48</sup>

Another position taken in this debate also stresses the continuous central importance of national borders but claims that the organisation of control is subject to fundamental changes.<sup>49</sup> According to this view, states have remained central actors of a network of international organisations, regional federations, and transnational enterprises because, first, they provide the infrastructure of globalisation in the form of legal norms, public security, and welfare; secondly, processes of globalisation become material on national

arms. Progressive market integration is supposed to result in extended cooperation between states. Security aspects, such as the security of territories or border controls, become less important than gains from the »global market-place«. B. Buzan (Economic Structure and International Security: The Limits of the Liberal Case, in: International Organization 38 (1984) 4, pp. 597–624, and in particular p. 607), by contrast, contends that not the liberal economic system should constitute the key factor in explaining the dwindling number of armed conflicts between states, but rather the logic of international threats (e.g. the existence of nuclear weapons of mass destruction) and the logic of political structures (e.g. bi-polarity).

43 M. Albrow, Abschied vom Nationalstaat (note 35).

44 Ibid., p. 268.

45 See P. Andreas/T. Biersteker, The rebordering of North America (note 5).

46 B. Buzan, People, States and Fear (note 10), p. 13.

47 R.O. Keohane (The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the Liberalism of Fear, in: Dialog-IO 1, 2002, pp. 29–43 and in particular p. 31) defines informal violence as »violence committed by non-state actors who capitalize on secrecy and surprise to inflict great harm with small material capabilities. Such violence is informal because it is not wielded by formal state institutions and it is typically not announced in advance, as in a declaration of war. Such violence becomes globalized when the networks of nonstate actors operate on an intercontinental basis, so that acts of force in one society can be initiated and controlled from very distant points of the globe.«

48 See J.J. Mearsheimer, The Tragedy (note 7).

49 See P. Andreas, Redrawing the Line, Borders and Security in the Twenty-First Century, in: International Security 28 (2003) 2, pp. 78–111; P.G. Cerny, Globalisation and the Erosion of Democracy (note 35).

territories; and, thirdly, national territories are little affected.<sup>50</sup> However, proponents of this thesis also observe that border controls and identity checks are being carried out more selectively, for instance in the form of »smart borders«.<sup>51</sup> The latter allow for differentiated controls that distinguish between »high-risk« and »low-risk traffic«. Whereas borders are of very little importance to categories of persons considered as low risk, they become almost insurmountable obstacles for those persons classified as high risk. In the face of threats stemming, for example, from terrorism, organised crime, and illegal migration, border controls and identity checks are implemented in such a way that they simultaneously comply with criteria of permeability and selective differentiation for various categories of persons.<sup>52</sup> In this scenario, it is possible to control borders in an increasingly tight cooperation with other states, or partly even via private actors, or to shift them towards macro-territorial boundaries. While this thesis, too, suggests a concomitant possible loss of the state's control capacity – as it refrains from exercising its monopoly on control with regard to certain categories of persons in view of realising welfare gains<sup>53</sup> – states would nonetheless retain the capability to resume or reinforce border controls and identity checks in times of crisis.<sup>54</sup>

Even assuming the emergence of functional equivalents, borders would have a different but still central significance. Schroer thus argues against the thesis that borders will become obsolete: »The theoreticians of deterritorialisation and the enthusiasts of globalisation stop with the news that borders are disappearing. They forget that wherever a border is disappearing another one is being created elsewhere. Even borders seem to be subject to the laws of entropy. Borders do not disappear but shift their location and change their shape, disappear from one place only to reappear in another, change from clearly visible borders into less distinct invisible ones.«<sup>55</sup> In the future, this would allow states or even non-political entities to increasingly differentiate between memberships and geographical location.<sup>56</sup> If we apply this to the equivalents of national borders, this could mean that

50 See N. Brenner, Globalisierung und Reterritorialisierung: Städte, Staaten und die Politik der räumlichen Redimensionierung im heutigen Europa, in: Welt Trends – Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien 17, 1997, pp. 7-30; P. Hirst/G. Thompson, Globalisation and the Future of the Nation State (note 15); S.D. Krasner, Globalization, Power, and Authority, Paper presented during the American Political Science Association's Annual Meeting in San Francisco, August 29 – September 2, 2001; S. Sassen, Globalization or Denationalization (note 35).

51 M.B. Salter, Passports, Mobility, and Security: How Smart Can the Border Be?, in: International Studies Perspectives 5, 2004, pp. 71-91.

52 P. Andreas/R. Price, From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State, in: International Studies Association 3, 2001, pp. 31–52.

53 This evolution should be seen in analogy to the control of capital flows. States refrain from controlling capital flows because they do not have the necessary regulatory capacity and wish to avoid potential sanctions by the market. Consequently, opportunity costs are estimated at a higher level than the long-term benefits to be gained from free trade (see P. G. Cerny, Globalisation and the Erosion of Democracy, note 35).

54 See N. Brenner, Globalisierung und Reterritorialisierung (note 50); P. G. Cerny, Globalisation and the Erosion of Democracy (note 35); P. Hirst/G. Thompson, Globalisation and the Future of the Nation State (note 15); S. Sassen, Territory and Territoriality in the Global Economy, in: International Sociology 15 (2000) 2, pp. 372–393.

55 M. Schroer, Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums, Frankfurt a. M. 2006, pp. 222sq.

56 D.J. Elkins, Beyond Sovereignty, Territory and Political Economy in the Twenty-First Century, Toronto 1995; U. Schimank, Weltgesellschaft und Nationalgesellschaften (note 6), p. 411.

non-members might be allowed easy access to the national territory while being kept out from the labour market, political participation or social transfers, all of them remaining limited to members. This differentiation might be implemented through greater efforts at control inside a country, whereas classic border controls would largely be abolished or delegated to larger entities in view of preventing large-scale migration between spaces characterised by socio-economic disparities. However, it is not yet possible to predict the inevitability of this process or the possible future obsolescence of differential controls at entry points to the national territory. In this sense Schimank notes: »As of today this thesis [of state borders as a necessity of world society] should be understood in the sense that national borders have been a functional necessity for the reproduction of world society, have existed at the most as marginal functional equivalents. It must remain open whether national borders might in future be replaced by other large-scale mechanisms.«<sup>57</sup> The above theses should not be considered as mutually exclusive; they refer to similar empirical phenomena but extrapolate them differently within a particular conceptual and theoretical framework. However, as indicated by extracts from the ongoing debates, the container model of the nation state and the architecture of its territorial borders are subject to change pressures. Yet, the transformation of borders has hardly been investigated systematically up to now. The following part will attempt to give a summary account of the evolution in the cross-border movements of persons and then address the question as to how control is organised and implemented.

### 3.1. Developments in the mobility of persons

In the literature on globalisation, the increase in cross-border mobility and cross-border transactions is seen as a central indicator for greater global integration. While empirical indicators suggest major differences between the various forms of mobility and transactions,<sup>58</sup> it is often assumed that these must be seen as part of an »overall syndrome«, and that the trend toward less borders applies to the whole range of cross-border transactions and forms of mobility formerly regulated by the state. Starting with this assumption, the following paragraph will address the question as to what extent cross-border movements of persons have changed in recent decades, and whether it will be possible to draw conclusions hinting at a modified control capacity of the state. Changes in the field of cross-border movements of persons must be seen against the background of the cross-border mobility of other, mainly economic factors. The strong increase in international economic relations and of international networks since World War II goes back to the Bretton Woods Conference of 1944.<sup>59</sup> In particular since the 1970s, there has been a

57 U. Schimank, Weltgesellschaft und Nationalgesellschaften (note 6), p. 399.

58 See M. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates (note 35).

59 See M. Beisheim/S. Dreher/W. Gregor/B. Zangl/M. Zürn, Im Zeitalter der Globalisierung? –Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden 1999; Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft, Opladen 2002; D. Held/A. McGrew/D. Goldblatt/J. Perraton, Global Transformation (note 35); P. Legrain, Open World: The Truth about Globalization, Chicago 2002; R. Rode, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Münster 2002; idem, In-

strong push towards economic integration and towards the internationalisation of markets, though largely limited to the prosperous OECD member states.<sup>60</sup> As far as the mobility of central economic resources – such as knowledge and information, capital, goods, and services – is concerned, the last decades have seen an almost invariable opening up of national markets and, as its corollary, a greater permeability of borders.<sup>61</sup> Hirst and Thompson thus note: »Nation states [...] have become the local authorities of the global system. They can no longer independently affect the level of economic activity or employment within their territories; rather, that is dictated by the choice of internationally mobile capital.«<sup>62</sup> At the same time, the increasing integration and internationalisation of trade and production is affecting other fields of cross-border exchange, including the way border controls are being implemented by the state.<sup>63</sup> Considerably less control has been exercised by the various states with regard to resources including knowledge, capital, and goods; this can be explained as resulting from the greater mobility of these factors and the decentralised nature of integration.<sup>64</sup> It remains, however, an open question whether the decrease in border controls should be interpreted as a loss of the state's control *capacity* or as an intended (and potentially reversible) change.

It is as yet unclear whether this loss or renunciation of control applies to the cross-border movements of persons.<sup>65</sup> Indeed, the number of border crossings has considerably increased in recent decades, though significant variations as to the various forms of mobility are evident.<sup>66</sup> With regard to the mobility of persons, we can distinguish two major types of long-term and short-term mobility by taking into account the duration of the stay and its motives. In the field of long-term mobility, *migration* plays a crucial role and has strongly increased in absolute terms over the last decades. While the number of migrants has been estimated at 75 millions in 1965, it has reached roughly 175 million in

internationale Wirtschaftsbeziehungen, Münster 2002; R. Zolberg, Labour Migration and International Economic Regimes: Bretton Woods and After, in: in Mary M. Kritz / Lin Lea Lim / Hania Zlotnik (eds), International Migration Systems: A Global Approach, Oxford 1992, pp. 315–334; M. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates (note 35).

60 P. Legrain (Open World, note 59, pp. 110 sqq) estimates that today roughly two thirds of the world's population are participating in globalisation, but that some 75% of worldwide trade is taking place between the three major »hubs« that are the EU, NAFTA and Japan.

61 One exception is the market for services, still characterised by a comparatively high degree of national protectionism. A detailed presentation of the evolution of these resources can be found in S. Mau / J.-H. Kamlage / T. Kathmann / S. Wrobel, Staatlichkeit und Territorialgrenzen und Personenmobilität, TranState Working Papers 51, Bremen 2007.

62 P. Hirst / G. Thompson, Globalisation and the Future of the Nation State (note 15), p. 414.

63 See B. Anderson, Introduction, in: G. Balakrishnan (ed), Mapping the Nation, London 2000.

64 See M. Beisheim / S. Dreher / W. Gregor / B. Zangl / M. Zürn, Im Zeitalter der Globalisierung (note 59); P. Hirst / G. Thompson, Globalisation and the Future of the Nation State (note 15); P. Legrain, Open World (note 59); M. Zürn, Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: Leviathan 20 (1992) 4, pp. 490–513.

65 B. Anderson, Introduction (note 63); J. Torpey, The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State, Cambridge 2001.

66 Deutscher Bundestag, Schlussbericht (note 59); D. Nayayarn, Cross-Border Movements of People, Working Papers 194, UNU World Institute for Development Economics Research 2000; H. Overbeck, Globalisation and Governance: Contradictions of Neo-Liberal Migration Management, HWWA Discussion Paper 174, Hamburg 2002; J. Torpey, The Invention of the Passport (note 65).

2000, or about 3% of the world's total population.<sup>67</sup> OECD member states are absorbing roughly two-thirds of all migrants; it has also been noted that migratory flows and motives for migration tend to diversify on a global scale.<sup>68</sup>

Quantitatively speaking, the most significant form of migration is *family migration*, i. e. family members joining labour migrants.<sup>69</sup> Because of a growing number of legal norms regulating this form of migration, it is estimated that states are left with little freedom of action in this matter.<sup>70</sup> However, they may fix certain criteria (such as the age of family members or the definition of who qualifies as a family member). It should be noted that a number of the leading industrialised nations have not yet ratified the UN convention on migrants and their family members.<sup>71</sup>

With regard to *international labour migration*, we can distinguish several cycles since the 1950s. Nayyar has identified two major phases since World War II.<sup>72</sup> The first twenty-five years have been characterised by a strong increase in numbers, the second phase by a general halt of migration in Europe, which was accompanied by the introduction of wide-ranging restrictions and regulations for migration candidates. By contrast, labour migration within the European Union is politically intended and being promoted, albeit with comparatively few results.<sup>73</sup>

The numbers of *asylum seekers* and *refugees* have shown a strong increase during the 1980s and 1990s: while about 30,000 applications for political asylum were annually registered in the industrialised states during the early 1970s,<sup>74</sup> their number grew to 110,000 in 1983, and to 892,000 in 1992.<sup>75</sup> According to the UNHCR, the worldwide number of refugees grew from roughly 2.5 million in 1975 to 18.2 million in 1993. Since 2000, the number of refugees as well as the number of applications for political asylum registered

67 G. Hödl/K. Husa/C. Parnreiter/I. Stacher, Internationale Migration: Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, in: K. Husa/C. Parnreiter/I. Stacher (eds), Internationale Migration: Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, Frankfurt a. M. 2000, pp. 9–23; Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (ed), *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004*, Nürnberg 2004. There have been few changes in the number of migrants measured against the total world population because of rapid demographic growth on some continents over the last four decades (Demetrios G. Papademetriou, *Managing International Migration Better: Principles and Perspectives for Gaining More from Migration*, Migration Policy Institute <[www.bamf.de/cln\\_042/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Expertisen/exp-demestrious-zuwanderungsrat,templateID=raw,property-publicationFile.pdf/exp-demestrious-zuwanderungsrat.pdf](http://www.bamf.de/cln_042/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Expertisen/exp-demestrious-zuwanderungsrat,templateID=raw,property-publicationFile.pdf/exp-demestrious-zuwanderungsrat.pdf)>, last access: 20 January 2006).

68 P. Hirst/G. Thompson, *The Limits to Economic Globalization*, in: D. Held/A. McGrew (eds), *The Global Transformation Reader*, Cambridge 2003, pp. 335–348, and in particular p. 336.

69 Sachverständigenrat (ed), *Migration und Integration* (note 67).

70 *Ibid.*, p. 153.

71 UN Resolution 45/158 has been passed on 18 December 1990 and enacted on 1 July 2003. S. Dreher, *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat? Die Bedeutung der Migration in der Globalisierungsdebatte*, in: U. Hunger/B. Santel (eds), *Migration im Wettbewerbsstaat*, Opladen 2003, pp. 13–31 and in particular p. 15.

72 D. Nayyar, *Cross-Border Movements of People* (note 66).

73 F. Vandamme, *Labour Mobility within the European Union: Findings, Stakes and Prospects*, in: *International Labour Review* 139 (2000) 4, pp. 437–455.

74 D. Nayyar, *Cross-Border Movements of People* (note 66), p. 5.

75 F. Düvell, *Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen*, Hamburg 2006, p. 65.

in OECD member states has dropped sharply.<sup>76</sup> In Europe, this trend can be explained by the fact that entry into EU member countries is no longer possible via so-called »secure third-party states« because asylum seekers and refugees are supposed to be already safe from prosecution in these transit countries.<sup>77</sup> This has lead to huge numbers of migrants in the EU's neighbouring states, who are awaiting entry into the country of their final destination or who are attempting to illegally enter the EU.<sup>78</sup> In addition, the qualification of countries of origin as safe or unsafe has generally shifted at the expense of the applicants' interests.<sup>79</sup>

While there are no reliable numbers with regard to the evolution of *illegal migration*, researchers in principle agree on its increase. In Europe, illegal migrants are estimated to number some 5 million in addition to roughly 56 million legal migrants, with an annual increase of 500,000 persons.<sup>80</sup> Estimations for the United States indicate 8.5 million illegal migrants in addition to the 35 million legal migrants.<sup>81</sup> One indicator for the growing number of illegal migrants is the evolution in the number of so-called »visa overstayers«, i. e. persons who enter the country with a tourist visa but do not leave after its expiration and therefore continue to stay on illegally.<sup>82</sup> Similarly, the regularisation procedures implemented in various countries can to some extent provide data about the growing numbers of illegal migrants. Their repeated implementation suggests a strong flow of illegal migrants toward the countries that are implementing them, although these procedures affect only part of these migrants.

In addition to the already mentioned forms of long-term migration, there is short-term migration, such as tourism, student migration, and temporary labour migration. Generally, these forms are economically beneficial for the destination countries and are therefore being promoted by the state. Thus, highly qualified migrants, those with a contract for work and labour, as well as seasonal labour migrants have been excluded from the general prohibition of labour migration that is being practised in many industrialised countries. Among the European countries that explicitly favour the immigration of *high-*

76 UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2006, Geneva 2007, pp. 3sq.

77 The only possibility of direct entry is by air. A number of OECD member countries have consequently introduced the so-called »airport procedure« (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Zweiter Bericht über Deutschland, p. 32, <[www.coe.int/T/e/human\\_rights/ecri/5-Archives/1-ECRI's\\_work/5-CBC\\_Second\\_reports-German%20version.pdf](http://www.coe.int/T/e/human_rights/ecri/5-Archives/1-ECRI's_work/5-CBC_Second_reports-German%20version.pdf)>, last access 17 January 2006). This procedure, which is based on the detention of candidates for asylum in the transit area of an airport until the final decision on their application has been made, presents an interesting case for the transformation of borders discussed here. The German federal government contends that these transit areas are located outside the Federal Republic of Germany, but are still »fully [subject to] intervention based on full sovereign rights« and form »part of the sovereign territory of the Federal Republic of Germany« (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4861 of 12 June 1996 [authors' translation]). Thus, a distinction is being made between the geographical territory, which is claimed to achieve full power of control over asylum seekers, and the border, which must be passed to validate entry of the territory.

78 Sachverständigenrat, Migration und Integration (note 67), p. 38.

79 Human Rights Watch, World Report 2006, <[www.hrw.org/wr2k6/wr2006.pdf](http://www.hrw.org/wr2k6/wr2006.pdf)> (last access: 18 January 2006).

80 Global Commission on International Migration (GCIIM), Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, Berlin 2005, p. 85.

81 OECD, Trends in International Migration, Paris 2003, p. 279.

82 Ibid.

*ly qualified people* are France, Great Britain, Ireland, and –, since the introduction of a green card in 2000 – Germany. The United States have, however, remained the country with the highest rate of labour permits for highly qualified migrants.<sup>83</sup> *Seasonal migrants and those with a contract for work and labour* are generally among those with little or no professional qualifications. All these forms of migration have seen a steady increase, even during less favourable economic periods: In selected EU countries, the respective annual growth rates for 2001 have reached 50% (Great Britain and Ireland), 37% (France) and 24% (Germany). But strong variations occur as states define quotas according to their economic needs.<sup>84</sup>

An increase can also be observed for other forms of temporary migration, and for *student migration* in particular.<sup>85</sup> According to statistical data from the OECD, 1,522,700 foreign students were residing in OECD countries in 2000,<sup>86</sup> with most of them in the United States (slightly more than one third of the total numbers). The number of foreign students in the United States reached 366,000 in the late 1980s<sup>87</sup> and has grown to 475,000 in 2000.<sup>88</sup>

*Tourism* is another form of temporary migration promoted by many states because of its economic benefits. It is estimated that some 11 to 15% of the gross national product in North America and the European Union derives from the tourist sector.<sup>89</sup> Worldwide numbers have risen from 25 million in 1950 to more than 635 million arrivals in 1998, increasing by a factor of 25; OECD countries are at present the most popular destination countries.<sup>90</sup> In 2004, 9.8% of the worldwide travel went to France, 7% to Spain, and 6% to the United States.<sup>91</sup> Several OECD member countries only provide data about the number of arrivals, which do not allow for a distinction between the various motives for travelling. Where data are available, it can be observed that all kinds of travel have increased during the last fifteen years.<sup>92</sup> Business travel has shown a particularly strong increase, with an average annual growth rate of 6.4%, whereas tourist travel has increased on average by 3.9% per year. Furthermore, travel abroad has increased with respect to all forms of travel within many OECD member countries. This is particularly true for Canada, Germany, France, Great Britain, Italy, and the United States.<sup>93</sup>

83 Sachverständigenrat, Migration und Integration (note 67), p. 45.

84 Ibid., p. 46. This source does not provide absolute numbers.

85 R. Stichweh, Die Weltgesellschaft. Soziologische Analysen, Frankfurt a. M. 2000, pp. 146sqq.; P. Han (Soziologie der Migration, Stuttgart 2005, pp. 120-123) notes that this form of migration, though conceived by the state as a short-term measure, has to a large extent become permanent.

86 OECD, Trends (note 81), p. 28.

87 S. Castles / M. Miller, The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, Hounds-mills 1993, p. 162.

88 OECD, Trends (note 81), p. 28

89 [www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org) (last access: 13 January 2007).

90 H. French, Vanishing Borders (note 2), p. 6.

91 World Tourism Organization, Tourism Market Trends, [world-tourism.org](http://world-tourism.org) (last access: 20 May 2006).

92 Ibid.

93 M. Beisheim / S. Dreher / W. Gregor / B. Zangl / M. Zürn, Im Zeitalter der Globalisierung (note 59).

Overall, the number of cross-border movements of persons has shown a greater variety than it has been the case with the above-mentioned economic factors. Whereas the latter generally register a strong increase in cross-border transactions (with the exception of services), the movements of persons are characterised by a contradictory evolution. On the one hand, forms of mobility that provide economic benefits are being promoted and have led to a significant increase in the number of border crossings during the last decades, with tourists, highly qualified persons, seasonal migrants, those with a contract for work and labour, as well as students being among the economically »desirable« categories of persons. In addition, migration has been facilitated in a number of ways between OECD member countries or within the context of supranational communities such as the EU.<sup>94</sup> On the other hand, the number of border crossings thought to provide no economic benefits or to constitute a security risk has dropped. Chiswick and Hatton argue that the restrictive migration policies of OECD member countries are a major obstacle to worldwide migration toward economically prosperous countries.<sup>95</sup> The importance of security-related considerations with regard to cross-border movements of persons has become evident, in particular, against the background of the terrorist attacks on 11 September 2001. Persons who, because of their personal or structural characteristics, are suspected of being a security risk have been experiencing strong restrictions on their entry to the concerned states.<sup>96</sup> When comparing these contradictory trends, it becomes evident that the state continues to play an important role with respect to the cross-border movements of persons. It does so by differentiating between categories of desirable and undesirable persons and by implementing measures to facilitate or to restrict movements. Although the number of border crossings has increased in many fields, the entry and residence of persons are still subject to state regulation. Here, it is possible to observe a simultaneous opening up and closing that suggests a specialisation and diversification of borders and spaces.<sup>97</sup> Border controls have been adapted to specific categories of persons: for certain people their function as a barrier has almost disappeared, while other persons are still forced to accept severe restrictions on their movements.

### 3.2 The internationalisation of borders and their technological transformation

Ultimately, the transformation of borders, the form they take, and the state's capacity to control them cannot, as often implicitly suggested in the debate about globalisation, be explained on the basis of increasing numbers of cross-border transactions and cross-border movements of persons only. Indeed, the actual transformation of borders, as well as the state's capacity to control them can only be understood within the framework of

<sup>94</sup> Tourists from OECD member countries do no longer experience significant barriers during cross-border movements thanks to greater facilities in obtaining visas or gaining entry.

<sup>95</sup> B.R. Chiswick/T.J. Hatton, International Migration and the Integration of Labor Markets, IZA Discussion Paper 559, Bonn 2002.

<sup>96</sup> H. Pellerin, Migration and Border Controls in the EU: Economic and Security Factors, in: J. DeBardeleben (ed), Managing the Divide in an Enlarged Europe, Aldershot 2005, pp. 105-122.

<sup>97</sup> See M. Schroer, Räume, Orte, Grenzen (note 55), p. 233.

an integrated approach that includes border control regimes. The quantitative evolution of cross-border movements should therefore be interpreted as an indicator of the state's control, or the (selective) permeability of a specific border, and not as a loss of the state's control capacity or as the simple dismantling of borders.

Progressive globalisation and its corollary, the increased mobility of resources and persons, raise the question of how states react to the increasing number of border crossings in terms of control. Within this context, two trends can be observed, which can be subsumed by the keywords of »internationalisation« and »technological change«. With respect to the former, there appears to have occurred a fundamental change in the way states are using their frontiers: While formerly, border control was an exclusively sovereign task, it is now increasingly being organised as a bilateral or multilateral affair. Border agreements and treaties, cooperation in the fields of border security and information exchange, as well as between security agencies, shared criteria for visas and entry, and common databanks are among the major elements of this development.<sup>98</sup> However, there are great variations as to the kind, degree, and form of cooperation.<sup>99</sup> The latter ranges from common information systems for border controls and identity checks, shared law enforcement on drug trafficking and controls of immigrants to the development of a common infrastructure for border controls and border security. Another evolution with regard to internationalisation concerns the shift of border controls toward the supranational, or macro-territorial, level. Central characteristic of this process are the de-institutionalisation of international borders and a trend toward the growing importance of the external boundaries of a territory comprising several nation states, in which the control and protective function of the border is increasingly being administered through cooperation between several countries.<sup>100</sup> This has resulted in the evolution of larger geographical-territorial areas with partially homogeneous standards for border regimes, border security and border controls, which ensure greater internal permeability, whereas border control functions are shifted toward the external boundaries and thus operate as »macro-regional borders«.<sup>101</sup> The best example of this evolution is the European Union.<sup>102</sup> Within the EU, an economically, legally and socially unified area is contributing

98 See J. Anderson/L. O'Dowd/T.M. Wilson, New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance, London and Portland 2003; A. Church/P. Reid, Cross-Border Co-operation, Institutionalization and Political Space Across the English Channel, in: *Regional Studies* 33 (1999) 7, pp. 643–655; S.E. Flynn, Beyond Border Control, in: *Foreign Affairs* 79 (2000) 6, pp. 57–68; M.B. Salter, Passports, Mobility, and Security (note 51); J.W. Scott, European and North American Contexts for Cross-border Regionalism, in: *Regional Studies* 33 (1999) 7, pp. 605–647.

99 M. Cottam, Border Management Issues, Paper presented at the workshop on »Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Border«, Geneva 2003; M.B. Salter, Passports, Mobility, and Security (note 51).

100 S. Mau, Die Politik der Grenze. Grenzziehung und politische Systembildung in der Europäischen Union, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1, 2006, pp. 123–140.

101 J. Andersen/L. O'Dowd, Contested Borders (note 22), p. 600.

102 European integration is certainly one of the most impressive examples of the transformation of borders in the course of supranationalisation. Maurizio Bach (Die Europäisierung der nationalen Gesellschaft? Problemstellungen und Perspektiven einer Soziologie der europäischen Integration, in: idem (ed), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 40, 2000, pp. 11–35, and in particular p. 23) even sees border policies as the key objective of integration: »[The] manipulation of borders,

to reduce the importance of borders between member states and has allowed the free movement of goods, services, capital, and persons.<sup>103</sup> The external boundaries are subject to unified standards and assume control and protective functions for the entire territory. Other examples of macro-territorialisation are the Nordic Passport Union of Scandinavia and, to a much lesser extent, the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the Asian Pacific Economic Community (APEC) and the South American Mercosur. With regard to the EU, Lahav argues that border cooperation and the concomitant shift of controls toward the external boundaries do not result in a loss of control for the concerned states but rather reinforce the efficiency of border controls.<sup>104</sup>

The second central development trend concerns the technological transformation of borders and border controls, which is accompanied by operational changes in border regimes, with both factors mutually depending on each other.<sup>105</sup> In this context, Kaufmann mentions several concomitant evolutions conceptualised as changes in border topography and identified as the forward-shifting, intensification and inversion of the border.<sup>106</sup> The concept of *forward-shifting* refers to attempts that aim to ensure the defence against persons and events who or which constitute a potential security risk for the destination country even beyond the border. Partly, these efforts aim at preventing »undesirable« persons (i. e. those considered a risk) to reach the physical frontier: transport companies, for example, are under obligation to refuse persons without a valid visa for the destination country.<sup>107</sup> Other instruments of border forward-shifting are the transmission of personal data by transport companies,<sup>108</sup> advanced warning systems, and officials delegated to other countries in order to carry out monitoring tasks. These attempts are being implemented through new technologies of data recording and transmission which have created a »border beyond the border«.<sup>109</sup> Another aspect of this evolution

namely territorial national boundaries, has from the very beginning been one of the central instruments of shaping European policy.« (authors' translation)

- 103 B. Anderson, Introduction (note 63); M. Bach, Die Europäisierung der nationalen Gesellschaft (note 102); S. Mau, Die Politik der Grenze (note 100); J.W. Scott, European and North American Contexts (note 98).
- 104 See G. Lahav, Migration and Security: The Role of Non-State Action and Civil Liberties in Liberal Democracies, Paper prepared for the Second Coordinating Meeting on International Migration, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations, New York, 15–16 October 2003.
- 105 This evolution is closely linked to changed perceptions of threats to national security. Threats posed by other states, as postulated by classic research on security, and its focus on international armed conflicts have lost their importance in recent decades. Today, other states are no longer exclusively perceived as endangering security since threats resulting from terrorism, internationally operating organised crime, drug trafficking and people smuggling have come to occupy the centre of attention (see P. Andreas/R. Price, From War Fighting to Crime Fighting (note 52), pp. 33 sqq.).
- 106 S. Kaufmann, Grenzregimes im Zeitalter globaler Netzwerke in: H. Berking (ed), Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen, Frankfurt a. M. 2006, pp. 32–65.
- 107 L. Laube, Die räumliche Dimension der Migrationskontrolle. Über die Verhinderung unerwünschter Grenzüberschreitungen im Kontext liberaler Nationalstaaten, Diplomarbeit, University of Bremen 2007, p. 75; J. Torpey, Coming and Going (note 23), p. 243.
- 108 In late July 2006, EU member states have concluded an agreement with the United States about the transmission of data on air passengers to US departments (New York Times, October 7, 2005). As early as 2004, the EU passed a directive concerning the transmission of such data.
- 109 C. Boswell, The External Dimension of EU Immigration and Asylum Policy, in: International Affairs 79, 2003, pp. 573–593; D. Broeders, The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Mig-

is the increasing confusion between military and police tasks since terrorism, organised crime and illegal migration are being perceived as a single problem, and controls by the police and the armed forces therefore concern a »single« threat.<sup>110</sup> The *intensification* of borders is based on the transformation of isolated border controls into the large-scale surveillance of border regions. Thus, the use of video and radar technologies allows for the automated surveillance and registration of large categories of persons and vast spaces, that is without taking into account the specific characteristics of a person.<sup>111</sup> At the same time, control procedures focus on unique physical characteristics of the controlled person and no longer rely on identity papers held by them. Use is, for example, being made of new passport systems that now include biometric data and of interconnected electronic databanks for identification.<sup>112</sup> Finally, the concept of *inversion* refers to the spreading of identity checks without probable cause to the national territory, away from the border. Here, too, techniques of objectified control such as video surveillance and dragnet investigations are being combined with control instruments based on external personal characteristics. Inversion is mainly distinguished from intensification in that it separates control from the border space in its strict sense and is directed at a much larger category of persons. All three developments – forward-shifting, intensification and inversion – show that the notion of a linear boundary has disappeared in favour of a conception of the border as a flexible space, with technological change playing a central role. The internationalisation as well as changes at the operative level of border regimes do not suggest a loss of the importance of borders but rather indicate a transformation of their shape and form.

#### 4. Conclusions

In the course of globalisation, the nation state and its territorial border controls have been subject to strong and continuous pressures to change. The increase in cross-border movements of resources and persons, in particular, has lead to a modified general framework to which states need to adapt. The empirical literature on the subject suggests a large increase in such cross-border movements. However, the quantitative evolution of cross-border exchange varies according to the various economic resources and, more par-

rants, in: International Sociology 22, 2007, pp. 71-92; A. Ette / M. Fauser, Die Externalisierung der britischen und spanischen Migrationskontrolle, in: S. Haug / F. Swiaczny (eds), Migration in Europe, Wiesbaden 2005, pp. 7-27.

110 See P. Andreas / R. Price, From War Fighting to Crime Fighting (note 52); B. Buzan, People, States and Fear (note 10); S. Kaufmann, Grenzregime (note 106).

111 Ibid., pp. 51sq.

112 See B. Anderson, Introduction (note 63); S. Flynn, Beyond Border Control (note 98); M.B. Salter, Passports, Mobility, and Security (note 51); G.T. Marx, Identity and Anonymity: Some Conceptual Distinctions and Issues for Research, in: J. Caplan / J. Torpey (eds), Documenting Individual Identity (note 28), pp. 311-327.

In his contribution, D. Lyon (*Under My Skin: From Identification Papers to Body Surveillance*, in: J. Caplan / J. Torpey (eds), Documenting Individual Identity (note 28), pp. 291-310) exemplarily shows the historical evolution of so-called »body surveillance systems« that register biometric data and make them available to the state, thanks to electronic databanks.

ticularly, to the various categories of persons and their motives for entry. How do states react to this new challenge? Do states, their territorial sovereignty and their control over »legitimate means of movement« remain fundamentally unchanged, only adapting border regimes to the new situation? Or do states react with the traditional instruments of extended and intensified controls at the borders and of movements, reinforced through new systems and technologies of internal security?

Existing research on the subject does not allow a final answer to these questions. None of the above-mentioned scenarios can claim to provide a complete and plausible description of the ongoing developments. Our preliminary results suggest that states react to the new challenges in a more complex and more differentiated way than has often been argued. It is not possible to detect an unequivocal trend toward the dismantling of borders and their increased permeability, rather a simultaneous opening up and closing. States *attempt* to transform borders into a kind of semi-permeable filters that allow for selective and differentiated controls of different categories of persons in order to reconcile defence and security, on the one hand, and economic imperatives, on the other. To ensure this aim, they rely not only on new technologies, methods and integrated approaches of external and internal security but also on concepts of border control and border security developed through international cooperation at a bilateral or supranational level. A clearly perceptible trend in this context is the dismantling of national borders and the shifting of control functions toward a supranational or macro-territorial level. Controls are hence carried out in common, probably with little losses of effectiveness and efficiency. Although the single nation state thus loses some of its control capacity, there is no overall loss of control. In addition, new technologies have enabled the state to implement more comprehensive controls at border crossing-points but also beyond and inside its territory.

This leaves open the question as to what extent the described developments reflect more general trends. The above-mentioned empirical results are mainly based on case studies and cannot be generalised because of strong variations between the various states. As of now, there exists no comprehensive empirical investigation of the transformation of borders or the state's capacity to carry out border controls and identity checks. Nonetheless, statements that postulate a general loss of the importance of borders seem excessive. All these questions need to be investigated empirically and in greater detail. Even greater are the research desiderata when it comes to describing the driving forces and central determinants behind the transformation of borders. Only answers to these questions will allow to finally elucidate the role of identity controls at borders within the context of an emerging post-national state.

# **Russland als eurasisches Imperium: Grenzregime<sup>1</sup> und Grenzgesellschaft von der Neuzeit bis zum 20. Jahrhundert**

**Eva-Maria Stolberg**

## **SUMMARY**

Historians often fade out Russia in their discussion on the »spatial turn« in European history, even though Russian history has strong European roots. Russia is a case of spatial extremity of Europe that encompasses parts of Asia. Russia's expansion into Siberia, the Caucasus and Central Asia is embedded in the history of European colonialism. Russia's historical mobility toward the East blurs borders between Europe and Asia. For centuries the cultural encounters between sedentaries and nomads have contributed to this phenomenon. In fact, we cannot speak of regulated borders, but of an oscillating frontier. This essay deals with Russian understanding of frontiers as a zone between civilization and wilderness. It reveals the Russian imagination of the frontier and her colonial practices beyond the October Revolution. For the eighteenth century we can make out a flexible approach to Russia's Asian peripheries that rooted in the steppe diplomacy of Moskovian Russia. The flexibility and instability of tribal societies resisted Russian attempts to draw borders. Moreover, they evade any homogeneous understanding of history, instead they insisted on their right of self-determination. The Russian Empire, later the Soviet Union reacted in the nineteenth and twentieth with a rigid frontier rule that resulted in a militarization of the frontier. Cultural encounters did not rest on acceptance and coexistence with indigenous peoples, but on imperial subordination.

1 Zum Begriff »Grenzregime« siehe J. Osterhammel, Kulturelle Grenzen in der Expansion Europas, in: *Saeculum*, 46 (1995), S. 122.

## 1. Die euro-asiatische Grenze Russlands als oszillierendes Phänomen

Die Debatte um den »spatial turn«<sup>2</sup> in der europäischen Geschichtswissenschaft<sup>3</sup> blendet Russland häufig aus, obwohl es sich mentalitätsgeschichtlich in Europa verorten lässt. Bezieht man Russland, das sich auch nach dem Zerfall der Sowjetunion bis an den Pazifik erstreckt, in den Raumdiskurs, so wirkt dies auf einen in der westeuropäischen bzw. mitteleuropäischen Geschichte beheimateten Historiker/in erdrückend. Im Allgemeinen wird ein kleinräumiges Europa zwischen Atlantik und Ural konstruiert, das aber mit den gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im Zuge von EU-Erweiterung und Globalisierung obsolet wird. Der russische Sonderfall, der die strukturgeschichtliche Eingrenzung Europas überdehnt hat, relativiert das europäische Raumkonzept. Durch die Auflösung bzw. Neuordnung von Raumkategorien stellt sich der Europabegriff als konstruiert dar. Schon 1960 hat William Parker im *Geographical Journal* am Beispiel Russlands die Frage aufgeworfen: Europe: How far? Wo liegen die Außengrenzen Europas? Liegen sie an der polnischen Ostgrenze oder liegen sie im Altai und am Pazifik?<sup>4</sup>

Historische Identitäten machen sich an Grenzen fest. Auf der mental map der Historiker / innen endet Europa am Ural, den Blick darüber hinaus wagt kaum jemand, denn eine derartige Perspektive würde die traditionelle »europäische Raumordnung« in Frage stellen. Russlands Expansion nach Sibirien, dem Kaukasus und nach Zentralasien ist in die Geschichte des europäischen Kolonialismus einzuordnen.<sup>5</sup> Die historische Mobilität Russlands nach Osten verwischt die Grenze zwischen Europa und Asien. Jürgen Osterhammel geht von einem kulturell-anthropologischen Grenzbegriff aus, wonach es sich um einen »distinktiven Ensemblecharakter von Symbolen, Verhaltensregeln und materieller Existenzsicherung« handelt, »um unter den [kolonisierenden, E. S.] Europäern die Einsicht zu befördern, dass man nicht einem willkürlichen Chaos, sondern anderen Ordnungen menschlicher Lebensgestaltung konfrontiert war.«<sup>6</sup>

*Grenze* hat mit Struktur zu tun, diese büßt jedoch im russischen Fall nach Osten, Süden und Norden an Kontur ein. Im weiten eurasischen Raum des Russländischen Imperiums

2 Zum »spatial turn« siehe M. Middell, Die konstruktivistische Wende, der spatial turn und das Interesse an der Globalisierung in der gegenwärtigen Geschichtswissenschaft, in: *Geographische Zeitschrift*, 93 (2005), 1, S. 33–44; J. Döring / T. Thielmann (Hrsg.), *Spatial Turn: Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften*, Bielefeld 2007.

3 Siehe insbesondere M. G. Müller, *Europäische Geschichte – Nur eine Sprachkonvention?*, <http://www.europaclio-online.de/22.05.2006>.

4 W. Parker, *Europe how far?*, in: *Geographical Journal*, 126 (1960), S. 288. Europäische Geopolitik konturierte sich im ausgehenden 19. Jahrhundert und bestand in Ansätzen bis vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges. Siehe H. Pensa, *Les Russes et les Anglais en Afghanistan ou la Prépondérance Européenne en Asie centrale: Problèmes de la Politique Européenne*, Paris 1896 sowie »La Revue de Prométhée« (consacré à l'étude des problèmes nationalitaires de l'Est européen, de l'Asie centrale et sepentrionale). Die Zeitschrift stellte ihr Erscheinen allerdings 1939 ein.

5 E.-M. Stolberg, *Der Mond ist kein Kochtopf: (Ost-)Europäische Geschichte und Globalgeschichte*, <http://epub.ub-uni-muenchen.de/archive/00001385/01/Stolberg-globalgeschichte.pdf> (26.04.2007), S. 11 ff.

6 J. Osterhammel, *Kulturelle Grenzen* (Anm. 1), S. 103.

verliert sich eine zweidimensionale Raumaufteilung von »Innen« und »Außen«.<sup>7</sup> Am Beispiel des eurasischen Russland erweist sich das Phänomen der Grenze als sehr komplex, schwankt zwischen *Verdichtung* z. B. in Kolonialstädten wie Vladikavkaz und Tashkent und *Verdünnung* im weiträumigen, von Nomaden besiedelten Hinterland von Tundra, Taiga und Steppe. Vor allem im eurasischen Russland war die *Grenze* oszillierend, denn hier trafen sesshafte und nomadische Kulturen aufeinander. Nomaden, aber auch Migranten bringen Grenzen in Bewegung. Der Raum besitzt in der Geschichte aller Kulturen auch eine symbolische Ordnung, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine sesshafte oder nomadische Kultur handelt. Raum ist Heimat – also Aneignung – und zugleich Abgrenzung gegen das Fremde, d. h. die Außenwelt. Grenzräume als anthropologischer Ort der Aneignung und Abgrenzung gestalten sich komplex und entziehen sich einer eindeutigen Kategorisierung. Das zeigt sich am Begriff der *frontier*.<sup>8</sup> Die Expansion in binnengkontinentale Räume wird im Allgemeinen in Zusammenhang mit Nordamerika in Verbindung gebracht, ebenso mit Australien und Südamerika. Aber auch Eurasien ist ein gutes Beispiel. Beschäftigt man sich mit Grenzregimes und Grenzgesellschaften im eurasischen Imperium Russland/Sowjetunion, so betritt man ein »bodenloses« Themenfeld, dessen Konturen ich angesichts der Vielgesichtigkeit der asiatischen Peripherien nur skizzieren kann.

Der eurasiatische Charakter Russlands fiel bereits europäischen Reisenden und Forschungsgelehrten des 18. und 19. Jahrhunderts ins Auge. Schon damals beschäftigte die Gelehrten die Frage, wie sich unterschiedliche, ja divergierende Kulturen, Sprachen, Religionen und Alltagswelten des europäischen und asiatischen Russland in ein historisch-politisches Konzept von Imperium zusammenfassen ließen.<sup>9</sup> Die Frage ist bis heute aktuell. Die russische Perspektive auf die asiatischen Peripherien des Imperiums oszillierte zwischen drei Grundstimmungen: Zum *erstens* entfaltete sich eine romantische Begeisterung für die Natur, die Peripherien wurden hier als Grenze zwischen Zivilisation und Wildnis imaginiert. Damit verbunden war die Bewunderung für die »freiheitsliebende, unkonventionelle Wildheit« der asiatischen Bevölkerung, der Grenzraum galt

7 Dieses Problem stellt sich auch in Zentraleuropa, so bei der Frage nach dem Wesen des Habsburger Reiches. Siehe P. Ther, Von Ostmitteleuropa nach Zentraleuropa. Kulturgeschichte als Area Studies, Themenportal Europäische Geschichte, <http://www.europa.clio-online.de> (19.04.2007). Aber auch andere Beispiele wie die Geschichte des Ostseeraumes und des Balkans/Mittelmeers sprechen eher für eine Verflüchtigung des »spatial turn«. Siehe D. Kattinger/J. E. Olesen/H. Wernicke, Der Ostseeraum und Kontinentaleuropa: 1100–1600, Schwerin 2004; M. Krieger, Land und Meer: kultureller Austausch zwischen Westeuropa und dem Ostseeraum in der Frühen Neuzeit, Köln 2004; D. Abulafia, Mittelmeer: Kultur und Geschichte, Stuttgart 2003.

8 Für Südamerika siehe B. Schwarz, Die postkoloniale Frontier: Zur Domestizierung des andinen Pastoralismus. Annäherung an eine postkoloniale Geographie Boliviens, Tübingen 2005; J. Ray, The Sephardic Frontier: The Reconquista and the Jewish Community in Iberia, Ithaca, New York, London 2006 sowie die jüngst von der britisch-iranischen Historikerin Firouzeh Mostashari vorgelegte Studie zum Kaukasus: F. Mostashari, On the Religious Frontier: Tsarist Russia and Islam in the Caucasus, London 2006; für China siehe Liu Xiaoyuan, Frontier Passages: Ethnopolitics and the Rise of Chinese Communism, Washington D.C. 2004.

9 P. S. Pallas, Voyages du Professeur Pallas dans plusieurs provinces de L'empire de Russe et dans L'Asie septentrionale, Paris 1794; J. von Klaproth, Reise in den Kaukasus und nach Georgien unternommen in den Jahren 1807 und 1808, Halle 1812–1814.

also gleichzeitig als Zone der Freiheit und Mobilität.<sup>10</sup> Zum zweiten war ein zivilisatorisches Überlegenheitsgefühl ausgeprägt. So infantilierte man auch noch in sowjetischer Zeit die Völker der sibirischen Tundra als »kleine Völker«.<sup>11</sup> Zum dritten kam eine Feindschaft gegenüber den »kaukasischen Räubern« und »Banditen aus der Steppe« zur Geltung, die auf Stereotypen zugriff, die auch bei europäischen Reisenden anzutreffen waren,<sup>12</sup> wobei im Fall der Steppenvölker das aus dem Mittelalter stammende Feindbild von den »Tataren«, die das christliche Russland unter ihr »Joch« zwangen, mentalitätsbestimmend wurde.<sup>13</sup> Faszination und Abwehr des Asiatisch-Fremden scheinen sich zu widersprechen. Tatsächlich sind sie eher zwei Seiten einer Medaille. In der Neuzeit wurde die Bildungselite von der Faszination für das Asiatische erfasst, mit der unter Peter dem Großen und Katharina II. einsetzenden Turcoiserie und Chinoiserie begann die Suche nach den »eigenen Exoten« im Kaukasus und in Sibirien.<sup>14</sup> Dies setzte sich im 19. Jahrhundert, der Blüte der russischen Nationalliteratur fort, die gerne asiatisch-orientalische Motive aufnahm. Neben dieser Romantisierung der Grenze stand eine konkrete (Leidens-)Erfahrung russischer Intellektueller: So waren viele der russischen Dichter vom autokratischen Regime an die asiatische Peripherie, also an die Grenze als Rand, verbannt worden. Die Bewunderung für die freiheitsliebenden Bergvölker des Kaukasus und die Steppenvölker Zentralasiens entsprang demnach nicht einfach einem romantisierenden Orientalismus, sie basierte auf direkter Anschauung der Grenzgesellschaft und ihrer kolonialen, d.h. bunten Alltagswelt, des Widerstandsgesistes der indigenen Bevölkerung gegen das autokratische Regime, das für die Indigenen nicht minder bedrückend war wie für die verbannten Intellektuellen.<sup>15</sup>

10 Dieses Thema ist literarisch verarbeitet in: A. Puškin, Kavkazkij plennik (Der kaukasische Gefangene), St. Petersburg 1828; für Sibirien: L. N. Tolstoi, Yermak und andere Geschichten von Graf Leo Tolstoi, Berlin 1888. Orientalische Motive wurden auch von der polnischen Belletristik aufgenommen. Siehe W. Strzelnicki, Mahmudek, powieść Kaukazka (Mahmudek, eine Geschichte aus dem Kaukasus), Żytomierz 1860. Für Turkestan siehe N. N. Karazin, In den Dschungeln: Romantisches Sittengemälde aus Turkestan von N. Karasin. Nach dem Russischen bearbeitet von J. von Lankenau, Wien 1875.

11 E.-M. Stolberg, Sibirien – Russlands Wilder Osten. Mythos und soziale Realität im 19. und 20. Jahrhundert. Bonn, Univ., Habil.schrift 2006.

12 E.-M. Auch, Muslim – Untertan – Bürger: Identitätswandel in gesellschaftlichen Transformationsprozessen der muslimischen Ostprovinzen Südkaukasiens (Ende 18.–Anfang 20. Jahrhundert). Ein Beitrag zur vergleichenden Nationalismusforschung, Wiesbaden 2004. Siehe den Reisebericht: A. Dumas, Gefährliche Reise durch den wilden Kaukasus: 1858–1859, neu bearb. und hrsg. von E. Bartsch, Darmstadt 1995. Auch der sowjetische NKVD arbeitete in den späten dreißiger Jahren – vor dem Hintergrund der ethnischen Säuberungen – mit diesen Stereotypen, um das Bild eines »inneren« (ethnisch fremden) Feindes aufzubauen. Gleichzeitig dienten diese Stereotypen der gewaltsaufwendigen Pazifizierung. Siehe A. Avtorkhanov, The Chechens and the Ingush during the Soviet Period and its Antecedents, in: A. Avtorkhanov / M. Benningsen-Broxup, The North Caucasus Barrier. The Russian Advance towards the Muslim World, London 1992, S. 169 f.

13 S. Pilarik, Turcico-Tartarica crudelitas, d.i. derer Türken und Tartarn Grausamkeit, Budissin 1684; F. Schuselka, Russland im Juche der Tataren, im Kampf gegen und um die Krim, in Demütigung und Uebermuth gegen die Türkei: geschichtliche Bilder, Dresden 1854; L. Tolstoi, In den Händen der Tataren, Freiburg i. Br. 1961; P. Fleming, Tartaren-Nachrichten: eine Reise von Peking nach Kaschmir, Berlin 1937.

14 E.-M. Stolberg, Der Mond ist kein Kochtopf (Ann. 5), S. 9 ff.

15 L. Tolstoi, Chadshi Murat: Roman aus den Kämpfen im Kaukasus. Aus dem Russischen übersetzt von A. Heß, Leipzig 1912. Siehe auch S. Layton, Russian Literature and Empire: Conquest of the Caucasus from Pushkin to Tolstoy, Cambridge 1994.

Im Folgenden wird am Fall des Russländischen Imperiums beispielhaft der Wandel imperialer Grenzziehungspraktiken und die jeweiligen Gegenbewegungen und Dynamiken der Grenzgesellschaften seit dem 19. bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts untersucht. Für die asiatischen Peripherien Sibirien, Kaukasus und Zentralasien sind je nach historischem und regionalem Kontext wechselnde Muster in Reaktion auf sich wandelnde globale historische Kontexte zu beobachten. Der Beitrag verfolgt dabei einerseits die veränderte Imagination des Grenzraums und andererseits die Entwicklung der kolonialen Praktiken über die Zeit der Oktoberrevolution hinaus.

## **2. Frontier als theoretisches Grenzkonzept und die Imagination des Grenzraums**

Bei der russischen Kolonialisierung ist von verschiedenen Strategien je nach dem spezifischen historischen und regionalen Kontext, auf den diese traf, auszugehen. Da war zum einen das »Einsickern« russischer Siedler, Kosaken, die oft eigenmächtig nach Süden und Osten vordrangen, zum anderen seit dem 18. Jahrhundert das planmäßige Erforschen der asiatischen Ethnien durch die Bildungselite, vertreten durch die Russische Akademie der Wissenschaften. War im ersten Fall die Bewältigung von Alltagsproblemen vorrangig, was teilweise eine Anpassung (Indigenisierung) hervorrief,<sup>16</sup> so interessierte sich die Akademie für die Vielfalt historischer Entwicklungszustände bei den asiatischen Völkern. Für beide Strategien war ein allmähliches »Vorantasten« an das Fremde charakteristisch, schließlich galt es sich in einer fremden Umgebung zu orientieren, die von anderen Ritualen als den eigenen bestimmt wurde (wie z. B. Blutrache, Brautraub, bestimmte Rituale der Gastfreundschaft und des Handels). Daraus ergab sich eine gewisse Flexibilität im Umgang mit dem Fremden, die für die Neuzeit bestimmend war und ihren Ursprung in der Steppendiplomatie des moskowitischen Russland hatte.<sup>17</sup> Der Kaukasus und Zentralasien war durch die türkisch-persisch-orientalische Kultur beeinflusst, Teile Süd- und Ostsibiriens standen im kulturellen Austausch mit Tibet und China. Der Kaukasus war Anfang des 16. Jahrhunderts von den Osmanen und Persern erobert wor-

- 16 Th. M. Barrett, At the Edge of Empire: The Terek Cossacks and the North Caucasus Frontier, 1700–1860, Boulder 1999, S. 18 f.; W. Sunderland, Russians into Iakuts? ›Going Native‹ and Problems of Russian National Identity in the Siberian North, 1870s–1914, in: Slavic Review, 55 (1996) 4, S. 806–825.
- 17 Vgl. A. Kappeler, Czarist Policy toward the Muslims of the Russian Empire, in: A. Kappeler (Hrsg.), Muslim Communities Reemerge: Historical Perspectives on Nationality, Politics, and Opposition in the Former Soviet Union and Yugoslavia, Durham (NC) 1994, S.146 f.; V.M. Kabuzan, Narody Rossii v XVIII veke. Chislennost' i etnicheskii sostav, Moskva 1990, S. 90; W. H. McNeill, Europe's Steppe Frontier, 1500–1800, Chicago 1964; D. L. Bagalej, Materialy dlja istorii kolonizacii i byta stepnoj okrainy Moskovskogo gosudarstva v XVI–XVII stolety, Khar'kov 1890; M. Khodakovsky, Where Two Worlds Met: The Russian State and the Kalmyk Nomads, 1600–1771, Ithaca 1992; E. Allworth, Central Asia. A Century of Russian Rule, New York/London 1967, S. 10. Das Engagement des russischen Staates in den Grenzgebieten war bis Ende des 18. Jahrhunderts begrenzt. Eine dauerhafte russische Präsenz setzte erst im 19. Jahrhundert ein. Th. M. Barrett, The Edge of Empire, S. 33 f. (Anm. 16); D. Yaroshevski, Imperial Strategy in the Kirghiz Steppe in the Eighteenth Century: Jahrbücher für Geschichte Osteuropas, 39, (1991), S. 221–224. J. Osterhammel konstatiert für die frontiers des expandierenden Europa seit dem späten 18. Jahrhundert »die Aufstockung kultureller Barrieren«. Das trifft auch für das Russländische Imperium zu.

den, während China Tributherrschaft über einige Stämme Ostsibiriens beanspruchte.<sup>18</sup> Kennzeichnend für die asiatischen Peripherien vom Kaukasus bis nach Sibirien war der Tribalismus,<sup>19</sup> der in einigen Gebieten durchaus sehr erfolgreiche Reichsbildungen hervorbrachte (Khanate). Erst die Zerschlagung dieser Khanate durch das moskovitische Russland zwischen der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts bis zum Beginn des 17. Jahrhunderts leitete die russische Expansion an die asiatischen Peripherien – und damit die auf herrschaftliche Durchdringung abzielende Kolonisierung – ein. Ausgangspunkte der russischen Expansion waren die Volga-Region (nach Süden und Südosten) und der Ural nach Osten.<sup>20</sup> Dennoch erschwerte der Tribalismus eine Herausbildung von imperialen Grenzregimes. Im 17. Jahrhundert gab es zwar Versuche von Grenzziehungen, sie wurden aber durch die Wanderungen der kaukasischen Hirtenvölker und der zentralasiatischen bzw. südsibirischen Völker konterkariert. Hier lässt sich das *Frontier*-Konzept Owen Lattimores, das dieser für Innerasien entwickelte, anwenden. Wie Lattimore bereits in seiner 1962 erschienenen Studie »Studies in Frontier History. Collected Papers«, die als Klassiker auf diesem Feld gelten kann, verdeutlichte, wanderten die Nomaden des Altai und Tianshan seit alters her zwischen Gebirgspässen auf der Suche nach neuen Weideplätzen.<sup>21</sup> Lattimores *Frontier*-Konzept ist meiner Ansicht nach einleuchtender als das auf den nordamerikanischen Kontinent fixierte von Frederick Jackson Turner.<sup>22</sup> Im Unterschied zu diesem ging Lattimore nicht von einer sich ins Leere verschiebenden Grenze (»open frontier«) aus, an der einseitig die weißen Siedler als Akteure auftraten. Vielmehr stellte er die kontinentalen Grenzdynamiken zwischen Europa und Asien in den Vordergrund. Lattimore stellte das *Frontier*-Konzept in den eurasischen Kontext und wies den Steppenkulturen die Rolle eines Gegenakteurs zu. Sein Konzept lässt sich im übrigen auch auf die Bergwelt des Kaukasus als Nahtstelle zum Osmanischen und Per-

18 Es handelt sich hier – im Sinne von J. Osterhammel – um »schwächer kontrollierte Zwischengürtel, an denen sich politische und ethnische Neubildungen ergeben und mitunter zu Herausforderungen [auch militärischer Art, E.S.] für die beiderseitigen Zentren entwickeln.« J. Osterhammel, Kulturelle Grenzen (Anm. 1), S. 111.

19 Grundlegend dazu: A. Bogner, Ethnizität und die soziale Organisation physischer Gewalt: ein Modell des Tribalismus in postimperialen Kontexten, in: Anthropologie der Konflikte, 2004, S. 58–87; P. James, Globalism, Nationalism, Tribalism: Towards a Theory of Abstract Community: Bringing Theory back in, London 2006; R. Kanti Das, Tribalism and Beyond: Bodo (Boro), Garo, Khasi, and Mizo tribes of North East India, Kolkata 2004; D. Hart, Tribalism and Rural society in the Islamic world, London 2002; D. McNickle, Native American Tribalism: Indian Survivals and Renewals, New York 1993; L. Vail, The Creation of Tribalism in Southern Africa, London 1989; R. Sandall, The Culture Cult: Designer Tribalism and other Essays, Boulder 2001; M. Horsman, After the Nation State: Citizens, Tribalism and the New World, London 1995; J. Waldron, Tribalism and the Myth of the Framework: Some Popperian Thoughts on the Politics of Cultural Recognition, London 2004.

20 Zum Kaukasus siehe A. Avtorkhanov/M. Benningson-Broxup, The North Caucasus Barrier (Anm. 12), S. 2.

21 O. Lattimore, Studies in Frontier History. Collected Papers 1928–1958, Paris 1962, S. 66.

22 Der Begriff »frontier« bzw. »frontir« ist allerdings nicht erst von Turner bzw. Lattimore geprägt worden. Er findet sich bereits in europäischen ethnografischen Beschreibungen Asiens aus der frühen Neuzeit. Der erste mir bekannte Hinweis bezieht sich auf die Belagerung der georgischen Stadt Tiflis durch die Türken. Siehe: Persische Victoria, vnd Türkische Niderlag: Warhaffte Beschreibung, Wellicher massen der Persianer und Georgianer Heer, das Türkische Kriegsvolk abermals in Mesopotamia, jetzund Azamia genannt, ... zertrennt, geschlagen, ... und Sighafft das Feld behalten Folgends die vom Türcken Newgebawte Statt und Vestung auff der Persischen Frontir Tiflis genannt, mit weit von Bagadet gelegen, eingenommen ... Alles getrewlich, wie es von Constanti-nopel und andern orten glaubwirdig geschrieben. Verfasser unbekannt, Nürnberg 1583.

sischen Reich anwenden. Die Geschichte des Kaukasus, Zentralasiens und Sibiriens ist ohne den herausragenden Anteil der tribalen Gesellschaften nicht denkbar. Die tribalen Gesellschaften spielten eine wichtige Vermittlerrolle im Handel zwischen Russland, dem Osmanischen Reich, Persien und China. Doch hielten sie zugleich den Grenzraum ständig in Unruhe, da ein Kennzeichen tribaliger Gesellschaft ihre Instabilität bzw. Flexibilität ist. Der Tribalismus im Russländischen Reich verstand sich wie in anderen Kolonialimperien als anti-imperial.<sup>23</sup> James C. Mitchell machte bereits 1959 das Wesen des Tribalismus darin aus, dass er den Weg zu einer pluralisierten Gesellschaft ebnet, dass sich der Tribalismus sich jedem homogenen Geschichtsverständnis entzieht und den indigenen Völkern ein Selbstbestimmungsrecht einräumt.<sup>24</sup> Während der Februarrevolution kam in Russland für kurze Zeit der Gedanke auf, den indigenen Völkern im Rahmen eines künftigen föderativen Staates ein Selbstbestimmungsrecht auf der Grundlage des Territorialprinzips zu zugestehen, doch der Umsturz der Bol'seviki machte diesen Plan zunichte. Indigenes Selbstbestimmungsrecht wie auch der Föderalismus ließen sich nicht mit Lenins politischem Zentralismus vereinbaren,<sup>25</sup> wie die Aufstandsbewegung der Basmachi in Turkestan wie auch die zahlreichen ethnischen Revolten der Čechenen im Kaukasus.<sup>26</sup> Wie bereits erwähnt, beschreibt die *frontier* im Sinne Lattimore eine variable Grenzzone. Wendet man sich den mentalen Repräsentationen der Grenze im russischen Denken zu, so ist zunächst festzuhalten, dass sie russische Sprache den Begriff *frontier* genuin nicht kennt, obwohl er mittlerweile von russischen Historikern übernommen worden ist.<sup>27</sup> Allerdings findet sich in der russischen Terminologie des 19. und 20. Jahrhunderts der Terminus *prostor*<sup>28</sup>, der zwei Bedeutungen hat: 1. Weite, freier Raum, unbegrenzte Fläche, 2. Freiheit und Uneingeschränktheit. Originär besaß der Begriff *prostor* eine topografische Bedeutung, die jedoch im 19. Jahrhundert eine imaginäre Assoziation (weiter Raum = Freiheit) sowie einen praktischen Bezug (weiter Raum = Freiheit = Besiedlung) erhielt und damit zu einem russisch-nationalen Raumbegriff wurde. Für den bedeutenden russischen Geografen des 19. Jahrhunderts, Petr Semenov, symbolisierten die westsibi-

23 E. Allworth, Central Asia (Anm. 17), S. 186.

24 J. Clyde, Tribalism and the Plural Society. Inaugural Lecture given in the University College of Rhodesia and Nyasaland on 2 October 1959, London 1959.

25 D. R. Brower, Turkestan and the Fate of the Russian Empire, London 2003, S. 178.

26 M. Bennigsen-Broxup, The Last Ghazawat. The 1920–1921 Uprising, in: Bennigsen-Broxup, The North Caucasus Barrier (Anm. 12), S. 116.

27 Als ich während meiner Forschungsreisen nach Sibirien in den Jahren 1998–2003 das Frontierkonzept mit sibirischen Kollegen diskutierte, ergaben sich viele Übereinstimmungen. Zur Diskussion des Frontier-Konzeptes in Sibirien/Russisch-Fernost siehe u.a. die Arbeiten meiner Kollegen und Kolleginnen: V. N. Chernavskaja, »Vostočnyj frontier« Rossii XVII – načalo XVIII veka: istoriko-istoriografičeskie očerki, Vladivostok 2003. Der führende sibirische Vertreter des Frontier-Konzepts, der Sibirien mit Nordamerika vergleicht, ist an der Universität Novosibirsk tätig. D. Ja. Rezun, Frontier v istorii Sibiri i Severnoj Ameriki v 17–20vv.: obščee i osobennoe, Novosibirsk 2001; D. Ja. Rezun, Sibir', konec XVI – načalo XX veka: frontier v kontekste étnosocial'nych i etnokul'turnych protsessov, Novosibirsk 2005; L. P. Dronova, Materialy Vserossijskoj Naučnoj Konferencii »Amerikanskij i sibirskij frontier», Tomsk 2001 sowie L. P. Dronova, Materialy Vserossijskoj Naučnoj Konferencii »Mir i obščestvo v situaci frontira: problemy identičnosti, Tomsk 2004.

28 G. D. Grebenščekov, V prostrorach Sibiri, St. Petersburg 1913. Zu »prostor« und »frontier« siehe auch: R. Dow, Prostor: A Geopolitical Study of Russia and the United States, in: Russian Review, 1 (1941) 1, S. 7–8.

rischen Steppen und die sibirischen Flüsse einen *prostor*, sie stellten für ihn gleichsam die Verlängerung der Landschaft des europäischen Russland nach Asien dar.<sup>29</sup> Ähnlich wie der amerikanische Historiker Frederick Jackson Turner, der den amerikanischen Westen zum Ort der Bewährung des weißen, angelsächsischen Siedlers machte, blendete Semenov die Fremdartigkeit Sibiriens und seiner indigenen Bevölkerung aus. Im weiten Raum sah Semenov ein großes Potential für die demografische Entwicklung. Raum wurde in diesem Konzept nicht mit Stagnation, sondern mit aktiver Raumentwicklung und dynamischem Vorwärtsstreben verstanden.<sup>30</sup> Darauf hat auch Jürgen Osterhammel verwiesen: Kulturelle Grenzen zeichnen sich nicht zuletzt durch suggestiven Sprachgebrauch aus. Es findet hier eine »Spiritualisierung von Grenzen« statt.<sup>31</sup>

Die Besiedlung des eurasischen Kontinents wird dagegen von Historikern oft einseitig aus der Perspektive der kolonisierenden »weißen« Siedler beschrieben (also im Turnerschen Sinne).<sup>32</sup> Dabei haben lange Zeit vor deren Ankunft die nomadisch lebenden Völker die in der »weißen« Imagination existierende »unberührte« Landschaft geformt und auf ihren Wanderungen die menschliche Siedlungsgrenze in die Wildnis verschoben. Der bedeutende russische Historiker des ausgehenden Zarenreiches Vasiliy Ključevskij hat die Geschichte des Russändischen Reiches vom Baltikum bis zur Pazifischen Küste als Kolonisationsprozess beschrieben, der nicht allein eine territoriale Vergrößerung darstellte. Ključevskij erkannte die Dynamik unterschiedlicher Kulturlandschaften. Die kolonisierenden Russen, sei es im Kaukasus, in Zentralasien oder in Sibirien, brachten zwar ihre Lebensweisen aus der alten Heimat des europäischen Russland mit, mussten sich aber auch an die neuen klimatisch-geografischen Bedingungen von Wald, Hochgebirge, Steppe und Tundra anpassen. Hier konkurrierten russische Kolonisten und indigene Bevölkerung in sich herausbildenden Parallelgesellschaften um Ressourcen, mussten aber auch aufgrund der natürlichen Umwelt koexistieren, sodass hybride soziale und kulturelle Formen entstanden.<sup>33</sup>

Die im 19. Jahrhundert von dem russischen Historiker Sergej Solov'ev geprägte These, Russland sei – wie die übrigen europäischen Nationen – aufgrund seines christlichen Glaubens ein organischer Staat,<sup>34</sup> stimmte nicht mit der historischen Realität überein. In seinem asiatischen Teil entzogen sich der Islam wie auch der Schamanismus und der Buddhismus Europäisierungsversuchen. Solov'ev bewertete darüber hinaus die Expansion

29 P. P. Semenov-Tjan-Shanskij, *Memuary*, Band 2, Moskva 1946, S.72–74.

30 Ders., *Naselennost' Evropejskoj Rossii v zavisimosti ot pričin, obuslovlivajučich raspredelenie naselenija imperii: Statističeskij vremennik Rossijskoj imperii*, Band 2, vypusk 1, St. Petersburg 1871, S. 171.

31 J. Osterhammel, *Kulturelle Grenzen* (Anm. 1), S. 114.

32 Als Beispiele können hier genannt werden: B. Bobrick, *Land der Schmerzen – Land der Hoffnung. Die Geschichte Sibiriens*, München 1993; W. B. Lincoln, *Die Eroberung Sibiriens*, München 1996; C. Weiss, *Wie Sibirien »unser« wurde. Die Russische Geographische Gesellschaft und ihr Einfluss auf Bilder und Vorstellungen von Sibirien im 19. Jahrhundert*, Göttingen 2007. Empfehlenswert ist dagegen James Forsyth, der die Geschichte Sibiriens aus der Perspektive der indigenen Völker darstellt und die interkulturelle Dynamik der Grenzgesellschaft hervorhebt. J. Forsyth, *A History of the Peoples of Siberia. Russia's North Asian Colony, 1581–1990*, Cambridge 1992.

33 V. O. Ključevskij, *Sočinenija. Kurs russkoj istorii*, Band 1, čast' 1, Moskva 1956, S. 30–34.

34 S. M. Solov'ev *Istorija Rossija s drevnejšich vremen* (in 29 Bänden), Moskva 1851–1876, hier: Band 2, S. 654.

Russlands nach Osten als einen »natürlichen Prozess«. Das Fehlen natürlicher Grenzen wie z. B. Gebirge, die Völker voneinander trennen, würde die russische Tiefebene vom europäischen Russland bis an den Pazifik zu einem *melting pot* machen, aus der »eine Nation mit einer Sprache,<sup>35</sup> einer Religion und einem Sittenkodex« erwachse. Damit verkannte Solov'ev allerdings die multietnische Vielfalt des Russländischen Reiches. Im Unterschied zu Turner, der in der Weite des nordamerikanischen Kontinents den Quell amerikanischer Freiheit sah, bedeutete für Solov'ev Weite »Eintönigkeit«, die er vom (homogenen) Charakter der russischen Bevölkerung ableitete. Doch der kosakische und multikulturelle Charakter der asiatischen Grenzlandschaften<sup>36</sup> des Russländischen Imperiums lässt sich nicht mit »Eintönigkeit« bezeichnen. Die Solov'evsche »Eintönigkeit«, im Sinne von Homogenität, erweist sich als unfähig, die transformatorische Kraft der Grenze zu erkennen. Die Grenzlandschaften des Russländischen Reiches waren nach Süden und Osten im Wesentlichen durch die Mobilität der »freibeuterischen« Kosaken bestimmt. Die Mobilität der Kosaken ergänzte sich mit jener der Nomaden, was letztlich den oszillierenden Charakter der eurasischen Kulturgrenze ausmachte. Das Kosakentum hatte eine spezifische Identität, die sich auch unter dem Begriff des »Tribalismus« subsumieren lässt.<sup>37</sup> Die Verbindung von Siedlungskolonisation und militärischer Absicherung gegen die Nomaden spricht für die Anwendbarkeit des *Frontierkonzeptes* für das Russländische Imperium.<sup>38</sup> Aber *Frontier* bedeutete im russischen Fall nicht nur militärische Eroberung und Verwaltung, sondern auch die Schaffung neuer sozialer hybrider Identitäten durch An- und Umsiedlung.

Im Übrigen lösten die Grenzlandschaften des Russländischen Reiches eine anhaltende Faszination im europäischen Ausland aus, die sich in einer romantisch-orientalistischen Grenz- bzw. »Safari«-Literatur niederschlug. Ganz im Geist des französischen Orientalismus verfasst, zeichnete Guillaume Capus 1892 das visionäre Reich des Tamerlan von Westsibirien bis Turkestan.<sup>39</sup> Bis in die späten zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts er-

35 Zur Bedeutung von Sprachgrenzen siehe J. Osterhammel, Kulturelle Grenzen (Anm. 1), S. 129; E.-M. Stolberg, »Die Entdeckung Asiens«: Die russische Orientalistik im Zarenreich, in: D. Bunčić, N. Trunte, Iter Philologicum. Festschrift für Helmut Keipert zum 65. Geburtstag, München 2006, S. 333–342.

36 Zum Begriff »Grenzlandschaft« siehe J. Osterhammel, Kulturelle Grenzen (Anm. 1), S. 111.

37 Zu den Kosaken in den russländischen Grenzlandschaften: siehe U. Gehrmann, Die Kosaken: Traditionalismus und nationale Erneuerung in der Ukraine, Köln 1994; C. Kuhmke, Führer und Geführte bei den Zaporogern Kosaken: Struktur und Geschichte kosakischer Verbände im polnisch-litauischen Grenzland (1550–1648), Wiesbaden 1993; für Sibirien nachgewiesen: Ch. Witzenrath, Cossacks and the Russian Empire, 1598–1725: Manipulation, Rebellion and Expansion into Siberia, London 2007; S. A. Kozlov, Kavkaz v sud'bach kazačestva, St. Petersburg 2002; Th. M. Barrett, At the Edge of Empire (Anm. 16); Sh. O'Rourke, Warriors and Peasants: The Don Cossacks in Late Imperial Russia, Basingstoke 2000; siehe auch den Bericht eines schottischen Reisenden, angefertigt vor Beginn des Krimkrieges: L. Oliphant, The Russian Shores of the Black Sea in the Autumn of 1852: with a Voyage down the Volga, and a Tour through the Country of the Don Cossacks, Edinburgh 1854; L. N. Tolstoi, The Cossacks and other Tales of the Caucasus, London 1916.

38 Vgl. Th. M. Barrett, The Edge of the Empire (Anm. 16), S. 2.

39 G. Capus, A travers le Royaume de Tamerlan (Asie Centrale): Voyage dans la Sibérie occidentale, le Turkestan, la Boukharie, aux bords de l'Amou-Daria, à Khiva et dans l'Oust-Ourt, Paris 1892. Diese Tradition setzte sich bis in die fünfziger Jahre fort. Siehe Altanai: Prince de l'Empire sibérien. Chronique historique romancée sur la Sibérie du XVIe siècle par Paul Toutkowsky. 4 pl. hors texte en couleurs et 28 compositions par Jan Loup, Paris 1952.

schienen zahlreiche Reiseberichte und Abenteuerromane, die die imaginäre Grenze weit nach Osten verschoben.<sup>40</sup>

Neben dieser mentalen Homogenisierung, mit der sich der Grenzraumbegriff bei Solov'ev verbindet, trat eine politisch-ökonomische, die sich auch in sowjetischer Zeit fortsetzen sollte. Nach dem russischen Modernisierungskonzept sollte auch die indigene Bevölkerung in die Landwirtschaft integriert werden, die im Vergleich zu der rückständig angesehenen nomadischen Viehwirtschaft als Motor der Modernisierung bewertet wurde. Der Nomade sollte also per Gesetz in einen Bauern verwandelt werden.<sup>41</sup> Die Homogenisierung erwies sich als Russifizierung. Dies betraf die Hirtenvölker des Kaukasus ebenso wie die Nomaden Zentralasiens und Sibiriens. Hier kam die Ansicht zum Ausdruck, dass durch eine Agrarisierung und damit Modernisierung die indigene Bevölkerung ihre »ethnischen« Besonderheiten verlieren und sich zum orthodoxen Glauben hinwenden, also schließlich im Russentum aufgehen würde. In sowjetischer Zeit trat anstelle des christlichen der marxistische Messianismus, der vom »Verschmelzen aller Völker der Sowjetunion zum Sowjetvolk« sprach.<sup>42</sup>

### 3. Koloniale Praxis an der Grenze

Mit dem Aufkommen der imperialistischen Ideologie im 19. Jahrhundert und der kommunistischen im 20. Jahrhundert, die eine geopolitische Lesart erhielten, trat anstelle der flexiblen Grenzraumvorstellung der Neuzeit eine homogene, deren rigidesten Ausformung der Stalinismus darstellen sollte. Als markantes Ereignis für die Ausbildung militärischer Grenzregimes gilt der Krimkrieg von 1853. Die Grenzlandschaften im Kaukasus, in Zentralasien und Süd- bzw. Ostsbirien wurden zunehmend militarisiert. Die kulturelle Heterogenität der Grenzonen, d. h. der *frontier*, wurde von der russischen Elite sowohl in St. Petersburg als auch an der kolonialen Peripherie als Bedrohung des Imperiums angesehen. Für die russische Elite symbolisierte das Asiatische im *eigenen Imperium* das Barbarisch-Rückständige.<sup>43</sup> Im Vordergrund der russischen Kolonialpo-

40 So z.B. der bei DuMont 1883 erschienene Reisebericht: W. Joest, Von Japan nach Deutschland durch Sibirien, Köln 1883 sowie der im Berliner Safari-Verlag herausgegebene Reisebericht: E. von Bahder, Herden, Hirten und Herren: durch Steppen und Städte in Turkestan, Berlin 1926; siehe auch C. Ross, Der Weg nach Osten: Reise durch Rußland, Ukraine, Transkaukasien, Persien, Buchara und Turkestan, Leipzig 1924. Zu Sibirien als »Safari-Land« siehe E. Freiherr von Kapperr, Drei Jahre in Sibirien als Jäger und Forscher, Berlin 1919; K. Zarth, Quer durch Sibirien und Asien, Stettin 1920, R. Zabel, Durch die Mandschurei und Sibirien, Leipzig 1902; für Frankreich siehe: Ch. de Saint-Julien, Voyage pittoresque en Russie: Suivi d'un voyage en Sibérie par Raoul Bourdier, Paris 1854; De Paris à Samarkand: Le Ferghanah, le Kouldja et la Sibérie occidentale. Impressions de voyage d'une Parisienne par (Marie) de Ujvaly-Bourdon. Ouvrage contenant 273 gravures du bois et cinq cartes, Paris 1880; E. Cotteau, De Paris au Japon à travers La Sibérie, Paris 1883; G. Bonvalot, En Asie centrale: du Kohistan à la Caspienne, Paris 1885; L.Vallée, La Sibérie et le Grand Transsibérien par Léon Vallée, Paris 1901; J. Kessel, Les nuits de Sibérie, Paris 1928.

41 Frontier hier als agrarische Siedlungsgrenze verstanden.

42 E. Allworth, Central Asia (Anm. 17), S. 282 f.

43 Siehe die Erinnerungen des russischen Oberkommandierenden im Kaukasus: A. P. Ermolov, Zapiski 1798–1826, Moskva 1991; Rossijskij Gosudarstvennyj Voenno-Istoričeskii Archiv (Russisches Militärhistorisches Archiv), The

litik stand nun nicht mehr eine flexible *frontier*-Politik unter Einbehaltung der traditionellen Herrschaftsrechte der tribalen Eliten, sondern die Übertragung der russisch-europäischen Verwaltung und Gesetzgebung.<sup>44</sup> Der Kaukasus wurde in der russischen Geschichtsschreibung des 19. Jahrhunderts oft als *krepost'* (Festung) bezeichnet. 1864 war die Unterwerfung des Kaukasus abgeschlossen. Ein Jahr später eroberten die Russen Tashkent in Zentralasien. In Ostsibirien hatte das Russländische Reich bereits im ungleichen Vertrag von Aigun (1858) das Amurgebiet annektiert. Das Imperiale kam nicht zuletzt in der Namensgebung der Kolonialstädte wie Vladikavkaz (Beherrische den Kaukasus) und Vladivostok (Beherrische den Osten) zum Ausdruck, zugleich erhob das Zarenreich den geopolitischen Finger gegen das Osmanische Reich, Persien, China und Japan. 1900 – im Jahr des Boxeraufstandes in China – schrieb Fürst Èsper Uchтомskij, der Zar Nikolaus II. sehr nahe stand, der asiatische Osten müsse zu einen »organischen« Teil des Russischen Reiches werden.<sup>45</sup> Das militärische Grenzregime kam nicht zuletzt auch dadurch zum Ausdruck, dass die Statthalter der unterworfenen Peripherien eine militärische Laufbahn absolviert hatten und zudem mit diktatorischen Vollmachten ausgestattet wurden. Die Zementierung der Grenzzone zu einer Außengrenze zeigte sich auch an der Mitwirkung des russischen Kriegsministeriums in den zur Mitte des 19. Jahrhunderts ins Leben gerufenen interministeriellen »Grenzkomitees« wie z. B. des »Kaukasischen Komitees« und des »Sibirischen Komitees«. Die Sonderbefugnisse wurden von den Statthaltern sowie dem Kriegsministerium gerade mit Hinweis auf die kulturelle Heterogenität der asiatischen Grenzgebiete gerechtfertigt. Das Zivilisierungskonzept führte sich selbst ad absurdum, da die »zivile Ordnung«, nach den Worten des Generalgouverneurs von Turkestan, Konstantin Kaufman, nur mit »militärischer Gewalt« nach Asien gebracht werden könne.<sup>46</sup> Zunächst sah man die französische Kolonialverwaltung in Algerien für den Kaukasus und die britische Kolonialverwaltung in Indien für Zentralasien und Sibirien als Vorbild, musste jedoch angesichts der personellen Unterbesetzung der russischen Kolonialverwaltung von westlichen Leitmodellen abweichen und war in der Verwaltungspraxis auf die Zusammenarbeit mit den indigenen Eliten angewiesen. Durch die Privilegierung der indigenen Eliten beteiligten die russischen Kolonialherren diese am System der Willkür. Die Privilegierung erfolgte durch Landvergabe, unter der die nomadisierenden Viehzüchter litten und was immer wieder Konflikte in der indigenen Gesellschaft auslöste. Es waren vor allem Sesshafte unter der indigenen Bevölkerung, die zur Akkulturation bereit waren. Die Nomaden einer

Crimean War, 1853–1856: from the Holdings of the Russian State Military History Archive, Woodbridge (CT) (Mikrofilm), 2005, siehe auch die innovative Studie von S. Layton, Russian Military Tourism: the Crisis of the Crimean War Period, Turizm, 2006, S. 43–63. Hier verschwimmen die imperiale »Barbarengrenze« und die »Erschließungsgrenze«. Zur Definition siehe »Drei Begriffe von Grenze«, in: J. Osterhammel, Kulturelle Grenzen (Anm. 1), S. 108 f.

- 44 A. S. Mil'man, Politicheskii stroi Azerbajdzhana v XIX – načale XX vekov. Administrativnyi apparat i sud, formy i metody kolonial'nogo upravleniya, Baku 1966, S. 113–115.
- 45 Èsper Uchтомskij, K sobytiam v Kitae. Ob otnošenijach Rossii k vostoku, St. Petersburg 1900, S. 24, sowie S. 84–85.
- 46 D. R. Brower, Turkestan (Anm. 25), S. 37; E. Allworth, Central Asia (Anm. 17), S. 152–153.

Homogenität des Russländischen Imperiums zu unterwerfen, erwies sich jedoch als problematisch.<sup>47</sup> Indigene, die sich dem russischen Europäisierungskonzept unterwarfen, wurden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit Ämtern in der russischen Kolonialverwaltung »belohnt«. Die Großen Reformen, die im Zusammenhang mit dem russischen Europäisierungskonzept standen,<sup>48</sup> eröffneten den indigenen Eliten den Zugang zur russischen Schul- und Universitätsausbildung. Muslimische, sibirische Intellektuelle fanden sich in den freien Berufen wieder und bildeten die entstehende nationale Bewegung in den asiatischen Grenzgebieten.<sup>49</sup> Im russischen Herrschaftsverständnis verstand sich Europäisierung als Durchsetzung von Staatsbürgertum (russ. *grazhdennost'*) und französischer *civilité*.<sup>50</sup> Die kulturelle Heterogenität sollte vor allem durch das russische Verwaltungsrecht geglättet werden, was auch dem Herrschaftsverständnis der russischen Autokratie entsprach.<sup>51</sup> Dies jedoch steigerte eher das ethnische Zusammengehörigkeitsgefühl der asiatischen Nationalitäten, was sich besonders in den Städten zeigte. Hier ist Jörg Baberowski beizupflichten, wenn er davon spricht, »dass die Verdichtung der Behördenstruktur in den Städten die Beherrschung durch die Fremden (hier: die Russen) und ihre Regeln spürbarer werden lässt.«<sup>52</sup> Widerstand formierte sich, der jedoch unterschiedliche Gestalt annahm. Wo Muslime genötigt wurden, ihre gewachsene kulturelle Identität für neue, europäische Lebensformen aufzugeben, entstand der Nährboden für einen aggressiven Nationalismus unter der muslimischen städtischen Elite wie auch unter den Bergvölkern des Kaukasus, während der Widerstand sibirischer Nomaden eher passiver Art war und sich in einem »Sich-Entziehen« zeigte.<sup>53</sup>

Der militärisch-repressive Charakter des russischen Grenzregimes schlug sich auch in der Kolonialverwaltung nieder, so wurden Autonomierechte der indigenen Bevölkerung beschnitten. Nach Ansicht der russischen Militärs war Autonomie mit der Sicherheit der Grenzen nicht zu vereinbaren, der fremden, indigenen Bevölkerung wurde Konspiration mit dem benachbarten Ausland unterstellt. Dabei rekurrierte die russische Kolonialverwaltung auf Feindbilder wie »die grüne Gefahr« (der Islam) oder die »gelbe Gefahr«, diese Xenophobie sollte im Zuge des Russisch-Japanischen Krieges noch zunehmen.<sup>54</sup> Gegen diesen Homogenisierungsdruck formierte sich Widerstand. Markante Ereignisse

47 E.-M. Stolberg, Ex Oriente Lux: Die Russische Geographische Gesellschaft und die Erforschung Asiens, *Eurasisches Magazin*, 01-05, 29.01.2005, <http://www.eurasischesmagazin.de/artikel/?artikelID=20050108>; J. Baberowski, Der Feind ist überall. Stalinismus im Kaukasus, München 2003, S. 32.

48 J. Baberowski, Der Feind ist überall (Anm. 47), S. 35.

49 L. S. Gatagova, *Pravitel'stvennaja politika i narodnoe obrazovanie na Kavkaze v XIX v.*, Moskva 1993.

50 Näheres siehe D. Yaroshevski, Empire and Citizenship, in: D. R. Brower / E. J. Lazzerini (Hrsg.), *Russia's Orient. Imperial Borderlands and Peoples, 1700–1917*, Bloomington / Ind. 1997, S. 58–79; A. L. Jersild, From Savagery to Citizenship: Caucasian Mountaineers and Muslims in the Russian Empire, in: ebenda, S. 101–114.

51 Vgl. J. Baberowski, Autokratie und Justiz. Zum Verhältnis von Rechtstaatlichkeit und Rückständigkeit im ausgehenden Zarenreich 1864–1917, Frankfurt a. M. 1996.

52 J. Baberowski, Der Feind ist überall (Anm. 47), S. 37.

53 Zum antiimperialen Widerstand siehe E. W. Said, Kultur und Imperialismus. Einbildungskraft und Politik im Zeitalter der Macht, Frankfurt a. M. 1994, S. 265–373. Ein Beispiel für antiimperialen Widerstand ist die Shamil-Aufstandsbewegung (1834–1859), die den Charakter eines Guerillakrieges annahm. Siehe M. Gammer, *Muslim Resistance to the Tsar: Shamil and the Conquest of Chechnia and Daghestan*, London 1994.

54 Rossiskij Gosudarstvennyj Archiv (Russländisches Staatliches Archiv/RGIA, Moskau): fond 821, op. 130, d.56.

waren hier Russlands Niederlage im Russisch-Japanischen Krieg von 1905 und die Revolution im gleichen Jahr, die ein regionales Selbstbewusstsein unter den indigenen Völkern erweckten. Es formierte sich eine indigene Elite, die eine Rückgabe des Landes verlangte, das sich im Besitz der russischen Krone und Kirche befand. Die Alphabetisierungskampagne der Zarenregierung im 19. Jahrhundert, die als »Europäisierung« verbrämt wurde, hatte zur Entstehung von indigenen Lesezirkeln und Heimatvereinen beigetragen, in denen die indigene Elite sich systematisch mit ihrer eigenen Geschichte beschäftigte. Es entstand eine indigene Publizistik und damit einhergehend eine indigene Geschichtsschreibung.<sup>55</sup> Die muslimische und buddhistische Geistlichkeit im Kaukasus, in Zentralasien und in Ostsibirien orientierte sich angesichts des russisch-europäischen Homogenisierungsdruck an religiösen Autoritäten in Persien, dem Osmanischen Reich und Tibet. Die Institutionalisierung des kolonialistischen Grenzregimes nach der russischen Niederlage im Krimkrieg förderte keineswegs die Loyalität der multiethnischen Bevölkerung an den asiatischen Peripherien des Imperiums.

Die Bauernbefreiung von 1861 warf in ihrer Weise die Frage nach der Grenze, und zwar der *Eigentumsgrenze* auf. Der massive Zuzug russischer Siedler an die asiatischen Peripherien, das Nebeneinander von nomadischen und sesshaften Lebensformen löste ethnische Konflikte aus, die oftmals blutig verliefen. Bezogen auf den Kaukasus spricht Baberowski zu Recht davon: »[S]o setzte die zarische Regierung eine Spirale der Gewalt in Gang, die sie am Ende nicht mehr unter ihre Kontrolle halten konnte.«<sup>56</sup> Tatsächlich war die durch die Großen Reformen initiierte Europäisierung gescheitert. So hieß es in einem Bericht des Gouverneurs von Elizavetpol' aus dem Jahr 1897:

*Die Weltsicht, die Ethik und die eigentümliche Organisation des Lebens der eingeborenen Bevölkerung ist immer noch so, wie sie zur Zeit der Chane war. Wie früher wird auch jetzt das Gefühl der Gesetzlichkeit, der Achtung der Persönlichkeit, der Liebe zu ehrenvoller, friedlicher Arbeit durch die räuberischen Instinkte ersticken. Die Maßnahmen der Regierung hinsichtlich der Verpflanzung der Staatsbürgerslichkeit (grazhdanvennost') und eines gesunden ethischen Verständnisses unter der eingeborenen Bevölkerung, die nur den Charakter eines Palliativs haben, bringen keinerlei spürbare Resultate im Sinne einer Verbesserung ihres ethischen Verständnisses und ihrer gesellschaftlichen Organisationen hervor.<sup>57</sup>*

Grenzziehungen vollzogen sich nicht nur im weitläufigen Hinterland zwischen kolonisierenden Siedlern und Hirtennomaden, sondern auch in Städten wie Baku, Tashkent und Vladivostok. Die indigene Stadtbevölkerung konzentrierte sich meistens im alten Stadtzentrum, zugewanderte russische Arbeiter in den Außenbezirken, die immer mehr

55 Siehe E.-M. Stolberg (Hrsg.), *Sibirische Völker – Transkulturelle Identitäten in Nordasien*. Periplus. Jahrbuch für Außereuropäische Geschichte (2007). Die Bedeutung der men on the spot hat Stig Förster im Fall Indiens herausgearbeitet. S. Förster, *Die mächtigen Diener der East India Company. Ursachen und Hintergründe der britischen Expansionspolitik in Südasien, 1793–1819*, Stuttgart 1992.

56 J. Baberowski, *Der Feind ist überall* (Anm. 47), S. 40.

57 Ebenda, S. 43.

ins Umland hineinwuchsen. Es entstand ein starkes wirtschaftliches und soziales Gefälle, das den Nährboden für ethnische Konflikte schuf. Der maßgebliche wirtschaftliche Einfluss wurde von russischen Unternehmern und Arbeitern ausgeübt. Auch wenn die Stadtreform die Partizipation aller ethnischen Gruppen in den städtischen Dumen vorsah, so lag es auf der Hand, dass sich vor allem die russische Stadtbevölkerung im Kampf um die Ressourcenverteilung durchsetzte.<sup>58</sup> Jörg Baberowski hat für Baku ermittelt, dass in Baku 1893 nur 424 der 4.984 muslimischen Immobilienbesitzer zu den städtischen Dumawahlen zugelassen wurden.<sup>59</sup> Diese *Ausgrenzung* ließ auch die indigenen Eliten auf Distanz zum russischen Kolonialregime gehen.

Die Revolution von 1917 und der russische Bürgerkrieg lösten anarchische Zustände an den asiatischen Peripherien aus. Unter einer zentralistischen Parteiorganisation, die als Klammer für den multiethnischen Flickenteppich des »wilden Ostens« wirken sollte, erhielten die indigenen Völker durch die *korenizatsiia* (Politik der Indigenisierung) weitgehend kulturelle Rechte, was auch ökonomisch motiviert war, denn die zentralen wie auch regionalen Behörden visierten die Integration der als rückständig erachteten indigenen Völker in einen einheitlichen Wirtschaftsorganismus an, d.h. hinter der Indigenisierung verbarg sich eine langfristig angelegte Homogenisierung, die dann unter dem Stalinismus offen zu Tage trat.

Mit seinem Ziel einer Homogenisierung griff der sowjetische Staat auf vorrevolutionäre koloniale Praktiken zurück. Die ideologische Grundlage des sowjetischen Europäisierungskonzeptes war jedoch der aus Westeuropa übernommene Marxismus, obgleich daneben durchaus imperiale Taktiken gegenüber benachbarten asiatischen Ländern angewandt wurden, die sich nicht wesentlich vom zarischen Imperialismus unterschieden.

Der Indigenisierungspolitik der zwanziger Jahre ging es weniger um eine tatsächliche Autonomie in einem Herrschaftssystem, das sich zum Zentralismus bekannte, sondern darum, die indigenen Eliten für die kommunistische Partei und den Staat zu instrumentalisieren. Homogenisierung, Zentralisierung und Militarisierung der Grenze waren ein prägendes Kennzeichen für den Stalinismus. Mit den Fronten gegen die deutsche Expansion im Westen und die japanische im Osten wurden in der stalinistischen Propaganda die asiatischen Peripherien vom Kaukasus bis zum Amur zu einem Festungsgürtel stilisiert.<sup>60</sup>

Das Grenzregime geriet aber nicht nur von innen, sondern auch von außen unter Druck. Vor dem Hintergrund der geopolitischen Spannungen in den dreißiger und vierziger Jahren rückten die Nationalitäten der asiatischen Peripherien in das deutsche und japanische Interesse. Während das nationalsozialistische Deutschland vor allem die Naturressourcen des Kaukasus und Turkestan im Blick hatte,<sup>61</sup> bezog sich das japanische Interesse

58 Ebenda, S. 49.

59 Ebenda, S. 50. Auch in Taškent wurde die politische Partizipation der indigenen Bevölkerung restriktiv gehandhabt. Siehe D. R. Brower, Turkestan (Anm. 25), S. 40; zur sozialen Segregation der indigenen Bevölkerung siehe E. Allworth, Central Asia (Anm. 17), S. 180.

60 E.-M. Stolberg, Sibirien – Russlands Wilder Osten (Anm. 11).

61 Die deutsche und österreichische Geopolitik »entdeckte« den Kaukasus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhun-

auf Ostsibirien.<sup>62</sup> Hier möchte ich mich auf das Beispiel Japan beschränken. Vor allem die Mandschurische Eisenbahngesellschaft, die Befürworterin einer Expansionspolitik auf dem asiatischen Kontinent, regte eine Reihe von Grenzstudien an. Der bekannte Ethnograf Takahashi Nobuhiko legte 1936 eine rassenkundliche Studie zu den Burjaten vor. Der Autor sah die Zugehörigkeit der Burjaten zur Sowjetunion als etwas »Anormales« an und befürwortete mit Hinweis auf die rassische Verwandtschaft zwischen Burjaten und Japanern eine »panasiatische Schicksalsgemeinschaft«, in der allerdings den Japanern die Führungsrolle zukäme.<sup>63</sup> Da Japan die nördlichen Grenzgebiete des besetzten Chinas, die Innere Mongolei und Mandschurei, als Teil seiner »großasiatischen Wirtschaftssphäre« betrachtete, wurde mit großem Interesse die sozioökonomische Entwicklung in Ostsibirien analysiert. Man sah in Ostsibirien einen sowjetischen Vorposten in Innenasien und am Pazifik. Kollektivierung und Industrialisierung wurden in den Kontext von sowjetischer Aufrüstung und Wehrbereitschaft eingeordnet. In der stalinistischen Modernisierung des »wilden Ostens« sah man grundsätzlich eine Bedrohung für Korea, die nördlichen Grenzgebiete Chinas sowie Japans selbst, obwohl zugleich Bewunderung für die sowjetischen Aufbauleistungen geäußert wurde. In der japanischen Raumkonzeption galt Nordasien (Sibirien, Mongolei, Mandschurei) als Aufmarschplatz der sowjetischen und der japanischen Wirtschafts- und Industriemacht.

Deutsche und japanische Grenzstudien zielten auf eine mentale Auflösung des russisch-eurasisches Raumes, und seine Einverleibung auf die jeweils eigene *mental map*. Dem *Auflösen* des eurasischen Raumes stand derweil ein *Beharren* gegenüber. Die sowjetische

derts – ein Interesse, das sich in die Zeit des Ersten Weltkrieges fortsetzte. Eine Reihe von militärgeografischen sowie rassenkundlichen Studien widmete sich dieser Grenzregion des Russländischen Reiches. Siehe F. Bodenstedt, Die Völker des Kaukasus und ihre Freiheitskämpfe gegen die Russen: Ein Beitrag zur neuesten Geschichte des Orients, Berlin 1855; A. Frhr. von Schweiger-Lerchenfeld, Zwischen Donau und Kaukasus, Wien 1887; M. Frhr. von Thielmann, Streifzüge im Kaukasus, in Persien und in der Asiatischen Türkei, Leipzig 1875; C. von Barth, Die Küsten und Häfen des Russischen Reiches in Europa und dem Kaukasus mit Rücksicht auf die Landesverteidigung: Eine militärgeographische Studie von C. von Zeppelin, Berlin 1895; M. von Ceretelli, Rassen- und Kulturprobleme des Kaukasus, Berlin 1916. Die deutsche »Ostforschung« im Nationalsozialismus kannte nach Osten hin keine Grenzen und beschäftigte sich gerade auch deshalb mit asiatischen Themen. Siehe Th. Oberländer, Deutschland und der Kaukasus, o. O. 1942 sowie die Schrift des Reichsnährstandes: A. Vaatz, Landwirtschaft zwischen Don und Kaukasus, Berlin 1942. Zur Bewertung der Kaukasuspoltik neuerdings: M. Zeidler, Das »kaukasische Experiment«: gab es eine Weisung Hitlers zur deutschen Besatzungspolitik im Kaukasus?, in: Vierteljahrsschriften für Zeitgeschichte, 53 (2005) S. 474–500. Zur deutschen Interessenpolitik in Turkestan siehe R. Olzscha, G. Cleinow, Turkestan: die politisch-historischen und wirtschaftlichen Probleme Zentralasiens, Leipzig 1942; Turkestan: Wehrgeographischer Überblick. hg. von Deutsche Feldpost, Berlin 1943; Kasachstan – Turkestan: Schema der Eisenbahnen und Schiffahrtslinien mit Angabe der Stationen, in: Militärgeographische Angaben über das Asiatische Rußland. Generalstab des Heeres, Abteilung für Kriegskarten und Vermessungswesen (IV. Mil.-Geo) Berlin 1943.

62 Erste geopolitische Studien stammten aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. Zur geopolitischen Literatur zu Sibirien in Japan siehe Rinji Sangyō Chōsakyoku, Shiberia kōgyō sankō shiryō, Tōkyō 1918 (zur Montanindustrie Sibiriens), Miyazaki Ryō, Shiberia no tetsudō unyu, Tōkyō 1938 (über die Transsibirische Eisenbahn); sowie zahlreiche Studien im Auftrag der Tōa Kenkyūjo (1939–1945).

63 Die Einbeziehung asiatischer Grenzlandschaften des Russländischen Imperiums/Sowjetunion findet sich nicht allein in der japanischen Geopolitik des frühen 20. Jahrhunderts. Ein anderes Beispiel ist der Turanismus der Türkei bzw. des Iran: so die Studie des Exil-Iraners Ahmad Hafiz Manzooruddin, Kampf um leere Räume: Turan, Turkestan, Tibet, Leipzig 1941; für die Türkei: Halide Edip Adıvar, Yeni Turan (Neues Turan), Istanbul 1913; Ömer Seyfeddin, Yarınkı Turan devleti (Der morgige Staat Turan), Istanbul 1914.

Regierung hatte schon seit 1929 verstkt die Aufrung der asiatischen Grenzgebiete betrieben. Ziel war es, diese zu einer *krepost'* (Festung) zu machen. Mit dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion 1941 begann die Evakuierung von Menschen und Industrien aus dem europäischen Russland an die asiatischen Peripherien, setzte der Aufbau eines militisch-industriellen Komplexes in den Grenzgebieten und damit die Militarisierung der Grenzgesellschaften ein. Sowohl die russische als auch die indigene Bevkerung wurde in öffentlichen Versammlungen, Ansprachen und Vortren auf die Gefahr eines Zweifrontenkrieges hingewiesen. Im September 1941 fanden systematisch in den kaukasischen und fernlichen Stden Wehrsportveranstaltungen statt. In der Kriegspropaganda wurde die Leistungsbereitschaft der Regionen der asiatischen Sowjetunion herausgehoben, nicht zuletzt um einen allumfassenden Sowjetpatriotismus zu kreieren, der soziale, ethnische und geschlechtsspezifische Unterschiede nivellieren sollte.<sup>64</sup> Gleichzeitig wurden die Justizorgane in den Grenzgebieten angewiesen, alle im Zusammenhang mit dem Krieg stehenden »konspirativen und konterrevolutionären Aktivitäten» strafrechtlich zu verfolgen. Der »äußere« Belagerungszustand der Grenzgesellschaften der asiatischen Sowjetunion verschärfte sich durch den »inneren« Ausnahmezustand, sodass man hier von Verdichtungsprozessen sprechen kann. Grenzräume und gesellschaften können also unterschiedliche Aggregatzustände annehmen, sich verdichten, ausdehnen und sich auflösen.<sup>65</sup>

## Fazit

Die historische Entwicklung des Russlischen Imperiums lässt sich als *frontier*, als *wandernde Kulturgrenze* beschreiben. Sie leitet sich von der Vorstellung einer kolonialen Kulturmission ab, die sich gerade auf die besondere Stellung Russlands zwischen Europa und Asien berief. Nicht von ungefähr wurde seit der Öffnung Russlands zu Westeuropa unter Peter I. und Katharina II. mit dem Ideenimport der Anspruch russischer Kulturvermittlung als etwas Europäisches und die russische Kulturtrgerrolle bei der kolonialistischen Durchdringung zunächst der Steppengebiete und Sibiriens, später im 19. Jahrhundert des Kaukasus und Zentralasiens formuliert.<sup>66</sup> Mit der Industrialisierung seit Mitte des 19. Jahrhunderts und damit verbunden mit dem globalen Gegensatz der

64 Zum Kaukasus im »Belagerungszustand« siehe J. Baberowski, Der Feind ist überall (Anm. 47). Baberowskis Darstellung bricht abrupt in den dreißiger Jahren ab. Das Zusammenspiel von »innerer« und »äußerer Belagerung« (hier im Sinne von Grenzregimes), das besonders wärend des Zweiten Weltkrieges zum Tragen kam und dessen Anfänge bis in die Zeit des Krimkrieges zurückreichen, wird in dieser Arbeit nicht behandelt.

65 Vgl. K. Kaindl/K.-M. Gauß, Der Rand der Mitte: Reisen ins unbekannte Europa. Fotografien der Assyrer, Memeldeutschen, Tataren, Zipser, Degesi, Salzburg 2006.

66 N. V. Riasanovsky, Asia through Russian Eyes, in: W. S. Vucinich (Hrsg.), Russia and Asia: Essays on Influence of Russia on the Asian Peoples, Stanford, CA 1972, S. 3–29; Y. Slezkin, Naturalists versus Nations: Eighteenth-Century Russian Scholars confront Ethnic diversity, in: D.R. Brower/E.J. Lazzerini, Russia's Orient, S. 27–57 (Anm. 50); M. Khodarkovsky, From Frontier to Empire: The Concept of the Frontier in Russia, Sixteenth-Eighteenth Centuries, in: Russian History, 19 (1992) 1–4, S. 115–128.

europäischen Imperialmächte war das russische Grenzregime nicht mehr durch Flexibilität wie in der Neuzeit, sondern durch Rigidität bestimmt. Die *frontier, die Kulturgrenze* war nun weniger permeabel. *Kulturgrenze* beruhte nun nicht mehr auf Akzeptanz und Koexistenz mit dem Fremden, sondern auf imperialer Subordination der asiatischen Peripherien unter das russisch-europäische Zentrum. Im Sinne des in die Grenzlandschaften transportierten Russozentrismus, wurde das Russische mit europäischem Fortschritt identifiziert. Die lineare und nicht mehr fluktuierende Kulturgrenze durchzog alle gesellschaftlichen Bereiche der Grenzlandschaften: In der Bildungs-, Sprachen- und Religionspolitik wurden russische Normen und Wertvorstellungen zum verbindlichen Kanon erhoben. Der russische Schriftsteller Fedor Dostoevskij brachte dies anschaulich zum Ausdruck:

*In Europa waren wir Almosenempfänger und Sklaven, nach Asien aber kommen wir als Herren. In Europa waren wir Tataren, in Asien aber sind auch wir Europäer.*<sup>67</sup>

Auch wenn russische Normen und Wertvorstellungen zum Kanon erhoben wurden, erwies sich der Homogenitätsanspruch der zarischen Autokratie angesichts des unterschiedlichen kulturhistorischen Hintergrundes des europäischen und des asiatischen Teil des Russändischen Imperiums als Utopie, auch die asiatischen Grenzlandschaften an sich, d.h. der Kaukasus, Zentralasien und Sibirien, waren in ihrer bereits in vorrussischer Zeit geprägten historischen Entwicklung so heterogen, dass das russische Grenzregime schlichtweg überfordert war. Hier ist Jürgen Osterhammels Urteil über die kulturellen Grenzen der europäischen Expansion beizupflichten: »Eine Kultur erreicht dort ihre Grenze, wo die ihr eigentümlichen Regeln und Symbole die Lebensführung und die Weltbilder der Menschen nicht länger bestimmen.«<sup>68</sup> Die Jahrhunderte alte tribale Tradition stand im Widerspruch zum russischen, zentralstaatlichen Konzept, das auf klarer räumlicher Ordnung (Gouvernements), Grundeigentum und Steuern beruhte. Daniel Brower bezeichnete dieses Herrschaftskonzept zu Recht als »bureaucratic nationalism«, das den historischen Bedingungen der multiethnischen Grenzlandschaften nicht gewachsen war und schließlich dazu führte, dass das Russändische Imperium als Kolonialreich scheiterte.<sup>69</sup> Dies wurde der zarischen Administration sehr spät bewusst. So stellte Alexander Kerenskij, Dumaabgeordneter, im Jahr 1916, dem Jahr der antikolonialen Revolte in Turkestan, fest: »Dieses Regierungssystem (d. h. das autokratische, E.S.) hat sich selbst in den weiten Steppen Asiens als untauglich erwiesen.«<sup>70</sup> Russische wie auch indigene Intellektuelle, die einen konstruktiven Dialog mit den asiatischen Kulturen

67 F. M. Dostoevskij, Polnoe sobranie sočinenii v tridcati tomach, Band 27, Dnevnik pisatelja 1881, Avtobiografičeskoe. Leningrad 1984, S. 36–37.

68 J. Osterhammel, Kulturelle Grenzen (Anm. 1), S. 118.

69 Siehe D.R. Brower, Turkestan (Anm. 25), S. ix.

70 Stenografičeskij otčet Gosudarstvennoj Dumy: sozy 4, sessija V, zasedanie 16, 13. Dezember 1916, in: P. G. Galuzzo (Hrsg.), Vosstanie 1916 goda v Srednej Azii, Taškent 1932, S. 104.

forderten und sich für ein flexibles Verständnis von Kultur und Zivilisation einzusetzen, scheiterten mit ihren Reformansätzen.<sup>71</sup>

Die Entscheidung für ein autoritäres Grenzregime fiel im 19. Jahrhundert unter dem Eindruck des globalen europäischen Imperialismus, der im Unterschied zur Herrschaftszeit Peters I. und Katharina II. keinen Freiraum für einen kulturellen Dialog mit den asiatischen Kulturen zuließ. Dabei erwies sich das Schlagwort der »europäischen Homogenisierung« als Kern der zarischen Kolonialideologie,<sup>72</sup> die für die asiatische Bevölkerung Unterwerfung, nicht jedoch Gleichberechtigung bedeutete. Es war letztendlich die Autokratie und ihre rigide Unterwerfungsstrategie, die einer Integration der asiatischen Völker in das Imperium im Wege stand. Das hatte vor allem zwei Gründe: Zum einen verdrängte das militärische Grenzregime einen kulturellen Dialog auf der Grundlage ziviler Reformen, zum anderen wurden die indigenen Eliten zu wenig beteiligt. So bedeutete *grazhdanvennost'* (Staatsbürgerschaft) in den asiatischen Grenzlandschaften des Imperiums nichts anderes als »russische Kolonisation«. *Empire-building* wurde gemäß des autokratischen Selbstverständnisses als Sieg der russischen Nation angesehen.<sup>73</sup> Petr Semenov, Vorsitzender der Kaiserlichen Russischen Geografischen Gesellschaft bewerte- te den Stellenwert der russischen Expansion im Kontext des europäischen Kolonialismus als einen Fortschritt, indem die »Zivilisierten« (d. h. die Russen im europäischen Sinne) mit Macht, Wohlstand und dem Anspruch auf Land die »Wilden« verdrängten.<sup>74</sup> Im Unterschied zu Sibirien, das bereits in der frühen Neuzeit erworben worden war,<sup>75</sup> erfolgte im Kaukasus und Zentralasien die territoriale Expansion im 19. Jahrhundert gleichzeitig mit einem im Zeitalter des Hochimperialismus in Asien<sup>76</sup> forcierten *empire-building*. Machtkonzentration in militärischer, aber auch wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht war die einzige Basis russischer Herrschaft in den asiatischen Grenzlandschaften. Das Russländische Imperium unterschied sich hier wesentlich vom Habsburger Reich, das seinen Nationalitäten sehr weitgehende Rechte einräumte. Die Dynamik sozialer und kultureller Prozesse tribaler Gesellschaften an den asiatischen Peripherien wurde von der zarischen Autokratie oberflächlich wahrgenommen, das russische Grenzregime beruhte auf Ignoranz, schuf jedoch mit seinem einseitigen Zivilisationsanspruch mehr oder weniger willkürliche neue soziale Wirklichkeiten für die indigene Bevölkerung. Im Zuge des Expansionsprozesses bedurfte es der Vermessung und Grenzziehung nicht nur im ganz praktischen, räumlich-territorialen Sinne, sondern auch hinsichtlich der Kultur des Menschen. Mit der Herausbildung einer europäisch-bürgerlichen Gesellschaftsordnung

71 Für diesen Dialog stehen der turkestanische Jaddist Ahmad Mahdum Kalla und der russische Sozialutopist Petr I. Pashino. Siehe E. Allworth, Central Asia, S. 172–173 (Anm. 17).

72 D.R. Brower, Turkestan, S. 3 (Anm. 25); D. Schimmelpenninck van der Oye, Toward the Rising Sun: Russian Ideologies of Empire and the Path to War with Japan, Dekalb (IL) 2001.

73 Vgl. M. Bassin, Imperial Visions: Nationalist Imagination and Geographical Expansion in the Russian Far East, 1840–1865, Cambridge 1999.

74 Petr Semenov, *Značenie Rossii v kolonizacionnom dvizhenii evropeiskikh narodov*, in: *Izvestija Imperatorskogo russkogo geografičeskogo obščestva*, 28 (1892) 4, S. 353.

75 Siehe E.-M. Stolberg (Hrsg.), *Sibirische Völker* (Anm. 55).

76 Das britisch-russische »Great Game«.

in Russland seit den Großen Reformen und der ihr innewohnenden (bürokratischen) Herrschaftsnormen und -techniken wurde »europäische Zivilisierung« als Unterwerfungstrategie gegenüber dem Fremden, Asiatischen propagiert. Diese Linie setzte sich auch in sowjetischer Zeit fort. Ordnungspolitisch gesehen wurden Grenzen eingefroren, die im Verständnis tribalier Gesellschaften als eher mobil verstanden wurden. Mobile Grenzen waren Teil der indigenen Stammesidentitäten, die durchlässiger waren als das nach europäischem Verständnis modellierte Herrschaftssystem.<sup>77</sup> Der schließlich aus Westeuropa importierte Marxismus in seiner sowjetischen Lesart zementierte die wissenschaftlich-technische Überlegenheit, Natur und Menschen des eurasischen Grenzraumes zu beherrschen, er war nicht zuletzt das Amalgam okzidental-russischer Ausnahmestellung basierend auf einer Zivilisierungs- und Modernisierungsmission mit globalem Anspruch.

77 Vgl. A. Benningsen/C. Lemercier-Quelquejay, *Le soufi et le commissaire. Les frères musulmans en URSS*, Paris 1986.

# **The Clash of Territorialities. Regional Dimensions of A New Neighbourhood with Post- Communist Russia**

**Ilikka Liikanen**

## **RESÜMEE**

Der Aufsatz untersucht die sich überlagernden Territorialisierungsmuster in der Finnisch-Russischen Grenzregion. Dabei wird den Friktionen zwischen diesen verschiedenen Mustern im Rahmen von EU-Politiken vor dem Hintergrund sich wandelnder historischer Formen supranationaler, nationaler und regionaler Territorialisierung besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Das Fallbeispiel Karelien stand als historische Region für mehr als tausend Jahre im Zentrum von Auseinandersetzungen rivalisierender Projekte der Staats- und Nationenbildung im europäischen Norden. Der Aufsatz untersucht u.a., welche Rolle dieses historische Erbe in der Regionalpolitik der Europäischen Union spielt und in welcher Form es in heutigen supra-nationalen, nationalen und regionalen Vorstellungen von grenzüberschreitender Regionalisierung präsent ist. Karelien kann als Paradebeispiel für das Aufeinandertreffen verschiedener Formen der Regionalisierung, der Staatsbildung wie auch der Definition der Ost-West-Konfrontation gelten. Seine Territorialisierungsmuster haben immer auch die Machtverschiebungen innerhalb des europäischen Staatenystems reflektiert. Das historische Erbe der Region umfasst seit seiner doppelten imperialen Vergangenheit bis nach dem Kalten Krieg verschiedene Formen der Bestimmung dieser räumlichen Einheit: als regionale Gemeinschaft mit eigenen ethnischen, sprachlichen und religiösen Besonderheiten; als Grenzland, das von rivalisierenden Staaten und sich überlagernden nationalisierenden Ansprüchen geteilt wird; und schließlich als Berührungspunkt und Trennlinie zwischen Ost und West. Das Ende des Kalten Krieges und die Effekte der EU-Regionalpolitik brachten neue Formen der marktorientierten Regionalisierung hervor, wobei die EU die verschiedenen territorialen Ebenen hierarchisch organisierte und in hohem Maße die wechselseitigen historischen Verbindungen, Brüche und Konflikte ignorierte. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, der Einführung der EU-Regionalpolitik, einschließlich der neuen Nachbarschaftspolitik, und der Einrichtung der Euroregion Karelien im Jahr 2000 entstanden neue Formen des Austauschs in der Grenzregion. Grenzüberschreitende Kooperation, maßgeblich geprägt durch die Verlagerung des Schwerpunkts weg von einer nationalstaatlich dominierten Außenpolitik hin zu Mehrebenenstrukturen und -netzwerken die von

unabhängigen Akteuren gebildet werden, hat die Rolle der mittleren Ebene gestärkt. Die Ziele der impulsgebenden Akteure dieser grenzüberschreitenden Praktiken waren dabei nicht auf die Herausbildung eines regionalen Grenzregimes begrenzt, sondern berührten auch zentrale Fragen europäischer und nationaler Identitätspolitik. Der Aufsatz plädiert für die Anerkennung der historischen und politischen Wechselbeziehungen, Brüche und Konflikte zwischen unterschiedlichen Verständnissen der territorialen Bezüge und unterstreicht die Notwendigkeit komparativer Studien zur politischen Sprache der grenzüberschreitenden Kooperation.

Modernity has been profoundly marked by border-making and a constant redefinition of territoriality. In the European North, the historical region of Karelia represents a prime example of colliding patterns of region-building, state-making and shifting conceptualizations of a broader supranational East-West divide. Since the emergence of state-like organizations in the European North, Karelia as a region has been repeatedly redefined as a result of wars and treaties between rivalling states and has been subject to both the successes and failures of state-making and nation-building projects. Ultimately, the territoriality of Karelia has reflected changes of power within the European state-system. In the construction of the idea of a »modern« Europe it has – at times – been in the centre of colliding geopolitical conceptions of what is Europe, what is »East« and what is »West«. At the turn of the new millennium, this legacy of territorial instability appeared to be a thing of the past. The 21st Century began with grand visions of a post-modern world without borders and ideas of accelerating new cross-border region-building. The collapse of the Iron Curtain, European integration and, ultimately, globalization inspired new approaches to borders that tended to question traditional geopolitical notions of confrontation between national states as well as traditional ideas of a grand divides between civilizations, the East and the West. This new spirit was clearly visible even in the discussion concerning the area of Karelia, the borderland located between Finland and Russia, which for centuries had been divided by rivalling state-structures and political communities. In connection with deepening European integration, and especially the launching of new European Union programmes of cross-border cooperation, Karelia was defined as an example of a new type of European cross-border region – able and capable of utilizing a broad set of common historical experiences and cultural traditions.<sup>1</sup>

The European Union policy documents concerning cross-border co-operation have been a major source of inspiration for debates over cross-border regionalization. At the same time, they have promoted a mode of thinking that links cross-border region-building with deepening integration and the spreading of a supra-national European identity. Coupling cross-border regionalization with »Europeanization« reflects the political goals of the EU but tends to bypass the interconnections, clashes and ruptures that have historically existed between different understandings of the territorial scales, Europe, the

<sup>1</sup> This type of straight-forward linking of historical experience and present-day cross-border region-building was promoted e.g. by the joint programme for cross-border cooperation that was published by the Finnish and Russian authorities involved in the establishment of Euregio Karelia (Our Common Border, 2001).

nation and the region. This tendency is most obvious when discussing regionalization at the external borders of the EU.

The official documents of EU policies (e.g. of »Wider Europe« and the »New Neighbourhood«) tend to perceive cross-border region-building primarily as a process of market-driven regionalization with little connection to earlier conflicting ideas and myths about Europe. Accordingly, the role of nation-states is not discussed. Through programmes of cross-border cooperation the EU is putting into practice nation-state-like foreign policies but avoids defining the status of the activity in regard to the foreign political traditions and institutions of the member states.<sup>2</sup> In the policies of the EU, territorial scales seem to form a hierarchical structure where national and regional identities represent a more limited scope to be widened by a new European understanding. This approach fails to see that in the border regions – and especially on the external borders of the EU – regional identity is often built on ideas and images concerning the roles of regions in the history of the nation and of Europe.

The EU encourages cross-border regionalization on its external borders by promoting common European identities based on shared European values. This, however, can contradict or even clash with the perceptions of regional actors involved in cross-border cooperation. These EU-regional tensions are most obvious in the case of Russia and the Russian post-communist understanding of what is Europe; nevertheless, at the regional level these tensions are present on both sides of the Finnish-Russian border. From both the Russian and the Finnish perspective, the »Europeaness« of cross-border cooperation programmes tends to contrast with the fact that these regions have for centuries been part of overlapping national myths and clashing histories of civilizations. The question is: can there be lasting cross-border regionalization without recognition of and open dialogue with these regional territorial images rooted in different conceptualizations of the territorial scales?

In the following I will try to outline this clash of territorialities in EU policies by analysing the historical patterns of conceptualizing supra-national, national and regional territoriality in the case of Karelia, the historical region that for a thousand years has been in the centre of rivalling projects of state-making and nation-building in the European North. In the end of the chapter I will draw some conclusions on how this historical legacy is encountered in the European Union policies of cross-border cooperation and how it is present in today's supra-national, national and regional perceptions of cross-border regionalization.<sup>3</sup>

2 J. Scott, The EU and »Wider Europe« Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?, in: *Geopolitics*, 10 (2005) 3, pp. 429–454.

3 This analysis is based on data collected within the EXLINEA project supported by the EU Fifth Framework Programme for Research and Technological development. See the Finnish case study report, I. Liikanen/D. Zimin/J. Ruusuvuori/H. Eskelinen, *Karelia – a Cross-border Region? The EU and Cross-border Region-building on the Finnish-Russian Border*. Publications of the Karelian Institute 146, Joensuu 2007.

## Karelia and clashing historical patterns of territoriality in the European North

The history of the present Finnish-Russian border goes back to the consolidation of the Swedish and Russian Empires in the European North during the early second millennium. For over six centuries, the bulk of the territory of present-day Finland belonged to the Swedish Empire, and during that time the border with Russia (initially Novgorod and Kievan Rus) was frequently redefined through constant wars and peace treaties. The first state structures in the area were, however, not tools of expanding territorial states, but more like outposts built in order to control, protect and tax the trade routes connecting the Baltic Sea with Byzantium. Novgorod and Sweden tried to secure their domination of the water routes in the eastern reaches of the Gulf of Finland by establishing castles near the mouths of the Neva (Landscrona) and Volkhov (Staraja Ladoga) rivers and on the shores of Lake Ladoga (Kexholm and Nöteborg) and the Gulf of Finland (Wiborg, Vyborg). From these strongholds they gradually broadened their influence over neighbouring settlements, introducing the inhabitants to the cornerstones of European state-making and nation-building, Christian religion, forced conscription and taxation. The Treaty of Nöteborg in 1323 defined the first border line between the two emerging empires (see Figure 1). The character of the border was, however, only to a limited degree a line between two territorial states and even less was it ethnically defined. In the south, where the border was defined more precisely, there were Finno-Ugric linguistic groups living on both sides of the border. Karelia as a historical region developed on the north-eastern side of the border on areas around and between the lakes of Ladoga and Onega.<sup>4</sup> In the north, the treaty more loosely marked areas of interest, hunting and trade through forests which were mostly uninhabited. As a result of more or less voluntary settlement policies and conversion, the border gradually became a religious frontier between the spheres of influence of the Eastern Orthodox Church and the Church of Rome.<sup>5</sup> In the 16<sup>th</sup> century the consolidation of the Swedish state as a centralized administrative and war-making apparatus was followed by military success marked by the Treaty of Teusina in 1595. The treaty introduced the basic principles of the territorial state to the area: it defined the territories under the rule of the Swedish kings and Muscovite tsars. The eastern border of Sweden was drawn roughly along the lines where Finnish (Lutheran after the Reformation) settlements had spread. During the 17<sup>th</sup> century the border was pushed eastwards, and in the Treaty of Stolbova in 1617 Sweden annexed large areas around the Gulf of Finland and on the shores of Lake Ladoga including major share of Karelian settlements. The logic of the territorial state was reinforced by settlement policies bringing a Finnish population to the newly conquered areas especially

4 H. Kirkinen, *Karjala idän ja lännen välissä* (Karelia between East and West). Historiallisia tutkimuksia 80, Helsinki 1970.

5 J. Korpela, The Eastern Border of Finland after Noteborg: an ecclesiastical, political or cultural border?, in: *Journal of Baltic Studies*, XXIII (2002) 4, pp. 384–397.



Figure 1. *The historical constitution of the Finnish-Russian border*

in the South on the Karelian Isthmus. In an administrative sense, the rise of Sweden as a great power in the European North was manifested by the founding of new cities in the captured area: Sortavala on the northwestern coast of Lake Ladoga and Nyen on the estuary of the Neva River.<sup>6</sup>

6 K. Katajala, Early Modern People(s) in the Borderlands: Linguistic or Religious Definitions of »Us« and »Other«, in: M. Hurd (ed), *Borderland Identities. Territory and Belonging in North, Central and East Europe*, Eslöv 2006, pp. 331–353.

*During the 18<sup>th</sup> century, the rise of the Russian Empire was marked by a series of wars and treaties which pushed its border westward through areas settled by Karelian and Finnish population. In 1721, Sweden lost the areas at the eastern end of the Gulf of Finland that were conquered in the 17<sup>th</sup> century. During the war, Russian troops had already destroyed the Swedish garrison town of Nyen, and the future capital of the Russian empire, St. Petersburg, was founded on the opening of the Neva River. The decline of Sweden as a great power in the European North culminated with the Napoleonic wars, when the territory of Finland was added to the Russian Empire by the Treaty of Fredrikshamn in 1809. Source: <http://cc.joensuu.fi/~alma/6images/kabo-all.htm>*

As a part of the Swedish Empire, Finland did not form an administrative unit of its own. In the framework of the Russian Empire the situation changed, and Finland gained the status of a Grand Duchy with its own religious organizations, laws and administrative structures. A customs border was established with Russia, but this was neither a military nor an ethnic border. In the south, the border line left a Finnish population of Lutheran religion on the Russian side (around St. Petersburg), while on the shores of Lake Ladoga (on the Finnish side) there remained a Karelian population practicing the Orthodox religion. In economic terms, the growing metropolis of St. Petersburg had important effects on the Finnish side of the border with its constantly mounting demand for goods and labour from eastern Finland.<sup>7</sup>

The 19<sup>th</sup> century was a period of active nation-building in Finland and gradually the border was increasingly defined in terms of an autonomous nation-state. Towards the end of the century, Finnish national consolidation conflicted with Russian attempts to unify the legal and administrative system of the empire. Broad social and political mobilization within the framework of the Grand Duchy enforced the nature of the border as a political, social and cultural dividing line at the beginning of the 20<sup>th</sup> century.<sup>8</sup>

As we have seen, the historical heritage of Karelia embraces several overlapping conceptions of the area: as a regional community with its own ethnic, linguistic and religious peculiarities, secondly, as a borderland divided by rivalling states and overlapping nationalizing claims, and finally, as meeting point and dividing line between eastern and western church – and for some – eastern and western civilizations.<sup>9</sup> During the 20<sup>th</sup> century, the overlapping images of Karelia were further complicated by market based regionalization, by Finnish nation-building driven division to Finnish and Russian Karelia and by the new understanding of East-West division in terms of conflict between the socialist and the capitalist countries.

7 K. Katajala, Near the Metropolis, beyond the Border. St. Petersburg and Eastern Finland before the October Revolution, in: H. Eskelinen / I. Liikanen / J. Oksa (eds), *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Integration*, Aldershot 1999, pp. 297–316.

8 R. Alapuro, *State and Revolution in Finland*, Berkeley / Los Angeles 1988.

9 J. Oksa, The Changing Border and the Many Images of Karelia, in: H. Eskelinen / I. Liikanen / J. Oksa (eds), *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Integration*, Aldershot 1999, pp. 285–296.

## The Karelian question and the historical underpinnings of Finnish-Russian relations

In connection to the First World War and the Russian Revolution in 1917 Finland became an independent nation-state. After an abortive Bolshevik-backed revolution in Finland in 1918, peace between the Republic of Finland and Soviet Russia was made in Tartu in 1920, and a heavily guarded, hostile military border was established between the two countries. In the newly independent Finland, demands were raised to redefine the border in ethnic terms by uniting the Finns and the Karelians within one state. During the interwar period these desires enjoyed strong support among the intellectual and military elite but were not adopted as part of official state policies.<sup>10</sup> On the eastern side of the border, the consolidation of Soviet power created a new kind of »empire«, with an international ideological mission. In Russian Karelia, an ethnically defined state structure, the Karelian Worker's Commune (later the Karelian Autonomous Socialist Soviet Republic), was founded in 1920 with the dual mission of silencing Finnish demands for Karelian autonomy and to act as a model and runway for revolution in the west. Starting with the period of Stalinist terror Soviet Karelia lost both its revolutionary mission and – in practice – its autonomy. During the decades following the Second World War, most of the Karelian (and Finnish) population on the Soviet side were gradually assimilated into the Russian speaking majority.<sup>11</sup>

As part of the Second World War, two wars were fought between Finland and the Soviet Union. The so-called Winter War was started by the Soviet Union in 1939 with the proclaimed aim of securing the safety of Leningrad. The actual war manoeuvres, however, aimed at outright occupation and the establishment of a communist regime in Finland. In the so-called Continuation War of 1941–1944 Finland allied with Germany in order to regain the areas lost in the Winter War. The currently existing borderline was drawn in September 1944 as part of the truce agreement between the Soviet and Finnish governments. Unlike most other allies of Germany, Finland was not occupied after the war. Instead, an Allied Control Commission was stationed in Helsinki to oversee the implementation of the truce, and a military base was rented to Soviet troops near the capital. The Soviet-led Control Commission remained in Helsinki until the 1947 Treaty of Paris which formalized the terms of peace between Finland and the Soviet Union. As a result of the two wars, Finland lost large areas on the Karelian Isthmus in the south, on the western and northern shores of Lake Ladoga and in the Petsamo area in the far north. More than 420,000 people (one-tenth of the population of Finland) left the ceded areas and were settled in other parts of the country.<sup>12</sup> The historical area of Karelia, remained

10 M. Ahti, Salaliton ääriviivat. Oikeistoradikalismi ja hyökkäävä idänpolitiikka 1918–1919 (The contours of conspiracy. Rightwing radicalism and offensive foreign politics 1918–1919), Espoo 1987.

11 M. Kangaspuro, Nationalities Policy and Power in Soviet Karelia in the 1920s and 1930s, in: T. Saarela / K. Rentola (eds), Communism: National and International. Studia Historica 58, Helsinki 1998, pp. 130–133.

12 A. Laine, Finland and the Contribution of Germany to the Enemy Image in the Soviet Great Patriotic War, in: A. Laine / M. Ylikangas (eds), Rise and Fall of Soviet Karelia, People and Power, Helsinki 2002, pp. 133–152.

in practice almost totally on the Soviet side of the border. During the Cold-war period, the fate of the ceded areas – the Karelian question – formed the most sensitive issue of Finnish-Soviet relations. Officially, it was highly taboo to raise the issue in foreign policy debate and even domestic political discussion, but the Finnish government did over several decades attempt, unsuccessfully, to open negotiations over the issue.

In April 1948, Finland and the Soviet Union concluded a »Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance« that served as the key document for governing post-war relations between the two countries. Until the end of Soviet power, it defined the basic line of Finland's international status not only in regard to the Soviet Union, but to the Western countries as well. Significantly, it lacked, however, the paragraphs on military co-operation typical with the Soviet satellite countries of Eastern European. This profoundly affected the nature of the border, which remained heavily guarded between two armies not subject to a common operative command.<sup>13</sup> During the years of the Cold War, the eastern border of Finland marked in economic and societal terms a dividing line between two competing social and political systems, the communist and the capitalist – and in terms of international relations a »Finlandized« grey zone between them. The border was thoroughly militarized and heavily guarded on both sides. Border crossings were possible only at a few points which were subjected to tight visa regulations. In spite of the official rhetoric of friendship and co-operation, from a regional and local perspective, the border was a closed one. Trade connections and other forms of interaction across the border were administered by bilateral agreements between the two states.<sup>14</sup>

In political terms, the international status of Finland slowly strengthened during the period of the Cold War, which gradually changed the nature of the border. In 1955, Finland was admitted as a member of the United Nations by the UN General Assembly, and Finland joined the Nordic Council. During the same year Soviet troops withdrew from the base rented to them on the southern coast. In 1960 Finland became an associated member of the European Free Trade Association (EFTA). Finland further reinforced its role between east and west by joining the OECD in 1969 and especially by signing co-operation agreements with both the European Economic Community (EEC) and the Council for Mutual Economic Assistance (Comecon) formed by the Socialist countries in 1973. The Conference for Security and Co-operation in Europe was held in Helsinki in 1975 and was considered as an important milestone of Finnish foreign relations and the Helsinki Final Act confirmed the state frontiers of European countries in order to maintain territorial integrity and peaceful co-existence.

During the 1970s and 1980s economic growth and the politics of building of a Nordic-type welfare-state created political stability, and strengthened Finnish claims for neutral status in international relations. Finland continued its integration into European institu-

13 J. Nevakivi (ed), *Finnish-Soviet relations 1944–1948*, Helsinki 1994.

14 V. Harle/S. Moisio, *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipoliittikan historia ja geopolitiikka* (Where is Finland. History and Geopolitics of National Identity Politics), Tampere 2000; A. Paasi, *Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*, Chichester 1996.

tions, e.g., by joining to the European Council in 1989 and by repudiating in 1990 the restrictions which the Paris peace treaty had set on the Finnish armed forces. This was balanced by bilateral co-operation with the Soviet Union, and during the last years of Soviet power, Soviet diplomacy adapted to this development by verifying the neutral status of Finland.<sup>15</sup> Finally, the collapse of the Soviet system led to a profound redefinition of the relations between the two countries, where Finnish membership in the European Union has become the new constitutive element.

Since the collapse of the Soviet system in 1991, the border is still strictly guarded but the forms of CBC have changed and new scales of interaction have emerged. On the one hand, co-operation across the Finnish-Russian border has become part of a broader dynamic of international politics and EU-Russia relations. On the other hand, new regional and local actors have taken an active role in cross border co-operation. Regional administrative units, enterprises and organizations of civil society cooperate directly across the border.<sup>16</sup> In 1995, the eastern border of Finland became the external border of the European Union, and until 2004 it remained the only land border between the EU and the Russian Federation. CBI has since been reconceptualized in terms of European integration and EU politics. The border regime was adapted to the Schengen principles in 2001. New institutional architectures have been applied in regional co-operation with Russia, and new methods of combining supranational, national and regional scales of co-operation have been developed.<sup>17</sup> All this has given boost to regional actors on both sides of the border who envision the future of Karelia as a European cross-border region.

## **Europeanization of the border regime and visions of cross-border regionalization**

Immediately after the disintegration of the Soviet Union in late 1991, Finland and Russia signed a neighbourhood agreement to replace the Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance. Negotiations started in 1991 with the Soviet Union, but the agreement was completed with the Russian Federation in January 1992. During the 1990s, the border-crossing facilities on the Finnish-Russian border improved significantly, and several new border crossing points were established. Federal legislation as well as regional-level regulations related to the border issues have undergone dramatic changes and preconditions for regional-level CBC have improved significantly. The two countries concluded several intergovernmental agreements during the 1990s (e.g. agreements

15 R. Väyrynen, Finland and the European Community: Changing Elite Bargains, in: *Cooperation and Conflict*, 28 (1993) 1, pp. 31–46.

16 H. Eskelinen/I. Liikanen/J. Oksa (eds), *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Integration*, Aldershot 1999.

17 P. Joenniemi, Can Europe be Told from the North? Trapping into the EU's Northern Dimension, in: S. Pehkonen/F. Möller (eds), *Encountering the North. Cultural Geography, International Relations and Northern Landscapes*, Aldershot 2003, pp. 221–260.

on cultural, educational and scientific co-operation, co-operation with the Murmansk region, the Republic of Karelia, the city of St. Petersburg and the Leningrad region). Bilateral co-operation and financing was largely replaced by project-type co-operation organized by Finnish and Russian authorities, and by non-governmental organizations. Finland applied for EU membership in 1992 and joined the Union at the beginning of 1995. Since EU membership, Finland's Russian policy has been carried out on two levels, through a bilateral relationship and through participation in the formulation of EU policies towards Russia. The EU has assumed the position of the dominant sponsor of cross-border initiatives and promoter of the development of its border regions; Russia has remained a rather passive actor. The structural funds policies of the EU have pursued two strategic aims: one internal and one external. Firstly, it has sought to promote socio-economic cohesion throughout the Union, thus making the EU a more integrated and stable entity. Thus the EU has allocated its structural funds to support the economic development of regions, especially less developed areas, including eastern Finland. The promotion of interregional cohesion and co-operation has been promoted most prominently by the INTERREG Programme.<sup>18</sup> Given the fact that cross-border flows have been an important, yet still underutilized, resource for the further development of eastern Finland, a considerable part of INTERREG funds have been devoted to unlocking the positive potential of CBI with Russia.<sup>19</sup>

Secondly, through its policy in respect of Russia, the EU has sought to influence Russia's development trajectory in order to ensure that Russia remains a stable and friendly country engaging in mutually beneficial co-operation with the EU. The TACIS Programme has been the main EU instrument in this field. More specifically, the purpose of TACIS has been »to provide technical assistance and know-how to Russia to facilitate the country's transition to a fully fledged market economy founded on the core principles of democracy, respect for human rights, freedom of speech and rule of law«.<sup>20</sup> Since its inception in 1991, the EU has allocated approximately 2.7 billion euros to Russia in the form of TACIS grants. In recognition of the fact that CBC can contribute to achieving the overall objectives of the programme, TACIS has been supplemented with a targeted sub-programme aiming to promote cross-border initiatives.<sup>21</sup>

Although quite successful in many respects, INTERREG and TACIS were from the outset poorly co-ordinated on both the level of EU administration and that of practical co-operation of joint Finnish-Russian projects. INTERREG only provided funding for activities on EU territory, TACIS only on the territory of Russia. It proved to be very difficult to obtain funding from both programmes to carry out projected activities on

18 See the official internet site of INTERREG III: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/INTERREG3/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/INTERREG3/index_en.htm).

19 I. Liikanen / P. Virtanen, The new neighbourhood: a Constitution for CBC?, in: J. Scott (ed), EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion, Aldershot 2006, pp. 113–130.

20 Taken from the documentation of the TACIS film series »Cooperation that Counts« (<http://www.europeaid-tacis.tv/overview.html>).

21 TACIS CBC Programme: [http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis\\_cbc\\_spf/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis_cbc_spf/index_en.htm)

both sides of the border.<sup>22</sup> In order to resolve the administrative and practical problems, in 2004 the EU introduced the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) as part of its new policies of external relations defined in the Wider Europe document and the New Neighbourhood policy frame.<sup>23</sup> With the introduction of the ENPI, four Neighbourhood Programmes will be set up on the Finnish-Russian border: Kolarctic, Karelia, Southeast Finland and the Baltic Sea Region. The »Neighbourhood programmes« permit a single application process, including a single call for proposals covering both INTERREG and TACIS operations, as well as a joint selection process for projects. The extended management committee of the INTERREG programme acts as a joint selection committee, with balanced membership from both sides of the border.<sup>24</sup> In parallel with INTERREG, TACIS and ENPI, the EU has elaborated its policies towards Russia as part of the Northern Dimension (ND) policy presented in a Communication of the Commission in 1998. In the Action Plan the Council of Europe presented in 2000, the ND was defined at seeking to improve co-ordination and consistency of the EU's approach to its northern European external relations and cross-border policies.<sup>25</sup> Following quadripartite negotiations among the EU, Russia, Norway and Iceland in 2005, a decision was taken to make ND a common policy framework of all involved parties. Now ND is seen as the regional expression of the four EU-Russia Common Spaces in the North with its own specificities: membership of Norway and Iceland, welfare of indigenous peoples, public health and social well-being, and a special accent on environmental protection and culture.<sup>26</sup> Recent developments seem to indicate that the EU is to some degree willing to switch from unilateral to bi- and multilateral mechanisms of cross-border governance. The EU has also influenced Finnish-Russian CBI through the Schengen acquis maintaining strict visa requirements for Russian citizens visiting Finland. It should be noted, however, that these requirements do not differ much from the pre-Schengen Finnish visa regulations. In this respect, the introduction of the Schengen visa regime has not in practice weakened the terms of border-crossing for Russian citizens on the Finnish-Russian border.

Besides the EU's programmes and policies, there have been a number of other international region-building initiatives, funded mostly by national and regional governments, as well as by the EU. At the Finnish-Russian border such initiatives include Imatra-Svetogorsk twin city, joint commission on CBC between Southeast Finland and the St. Petersburg region, Euregio Karelia that coordinates CBC between eastern Finland and the

22 T. Cronberg, Euregio Karelia: In Search of a Relevant Space for Action, in: L. Hedegaard / B. Lindström (eds), The NEBI Yearbook 2003, Berlin 2003, pp. 223–240.

23 Full texts of these documents are available at: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf) and [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf).

24 I. Liikanen / P. Virtanen, The new neighbourhood (note 20). See also <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/6837C313368811A7C2256FB3004835B3?opendocument>, accessed 22.11.2006.

25 L. Heininen, Building a partnership – Russia as a part of Europe, in: L. Heininen (ed), Northern Borders and Security – Dimensions for Regional Co-operation and Interdependence, Turku 2002.

26 See also Northern Dimension Policy: Factsheet, [http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText\\_pict/529/NDspace.doc](http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/529/NDspace.doc).

Republic of Karelia and joint commission on CBC between Lapland and the Murmansk region, as well as some multi-lateral institutions such as the Arctic Council, Barents Euro-Arctic Region and the Council of the Baltic Sea States. As a rule, these institutional frames have been designed *inter alia* to guide and facilitate interaction in their respective areas. From the Finnish point of view, the formulation of Russia's Northern policies, partnership with the EU and possible membership with the World Trade Organization (WTO) as well as her relations with NATO and the OSCE will have significant implications on bilateral cross-border co-operation.<sup>27</sup>

### **Euregio Karelia – a step-board for cross-border region-building?**

On the Finnish side of the border, CBC practices have been shaped most notably by the gradual move from nation-state dominated foreign politics (typical to the Cold War period) towards multi-level administrative structures and networks formed by independent actors. New actors, enterprises and civic organizations, have entered the field that was earlier controlled by bilateral agreements between the states. In an administrative sense, the regional councils (which were formed as confederations of municipalities in 1994) have been granted a new role in implementing EU programmes and administering EU funds.<sup>28</sup> From the regional perspective, the EU-funded programmes, INTERREG and TACIS, have become an important part of promoting CBI and have thus reduced the importance of state led policies of co-operation with the neighbouring areas and in many respects surpassed the traditional »friendship town« co-operation practiced by the municipalities.

This development has reshaped the power balance of Finnish administrative structures which traditionally have been characterized by a combination of strong central power and broad local self-government. The strengthening of the intermediate (i. e. regional) level in the administration of EU funds and programmes has in this sense occurred outside the contours of traditional Finnish politics. Although the national level continues to play the leading role in this field, the institutional structures connected to CBC are marked by ongoing redefinition of duties between national, regional and local administrative levels.

Traditionally, Finnish municipalities have been politically and economically independent actors with a broad taxation right and self-government. Local political life has been the object of public discussion and political control through elections. In contrast to this, regional level administration in Finland has traditionally been centrally governed without direct democratic control and popular legitimacy by vote. The towns and municipalities

27 P. Joenniemi/M. Lethi, The Encounter between the Nordic and the Northern. Torn Apart but Meeting Again?, in: M. Lethi/D.J. Smith (eds), Post-Cold War Identity Policies. Northern and Baltic Experiences, London 2003, pp. 128-157.

28 P. Kettunen/T. Kungla, Europeanisation of Sub-national Governance in Unitary States: Estonia and Finland, in: Regional and Federal Studies, 15 (2005) 3, pp. 353–378.

still have an active role in cross-border co-operation through their own programmes and resources. On the more general level, however, it can be said that the adaptation of new CBC instruments has, to some extent, taken place outside the traditional institutionalized structures of Finnish politics and administration – and the ever-watchful public eye.

On the Russian side, the main factors affecting CBI are connected to post-Soviet transition, the creation of democratic institutions and the privatization of the economy, which have been retarded by old power blocs and new oligarchic structures. As part of the reconstitution of the Russian state, the federal government has initiated organizational reforms on all levels of administration, but at times this has only worsened unclear responsibilities and unbalanced power relations in Russian regions. Regional and local actors suffer from weak resources and inadequate co-ordination. The ongoing consolidation of the Russian nation-state is reflected in a desire for the centralized administration of cross-border relations. All in all, problems connected to the collapse of the Soviet system and the slow and partial stabilization of the Russian economy and political and administrative structures have chiefly dominated the agenda of regional CBC.<sup>29</sup>

Since 1993 the Republic of Karelia has participated in the activities of the Barents Euro-Arctic Region Council, and the Council of the Baltic Sea States. As an example of a regional institutional framework for future CBC it is important to mention Euregio Karelia, which was founded to promote regional co-operation and especially to co-ordinate INTERREG and TACIS CBC projects. Euregio Karelia was established in 2000 by three Finnish regions (North Karelia, Kainuu and Northern Ostrobothnia) and the Republic of Karelia on the Russian side. The governments of the Russian Federation and Finland were involved in the agreement and, as such, Euregio Karelia forms an interesting example of efforts to co-ordinate supra-national, national and regional cross-border co-operation policies.<sup>30</sup> At the outset, the leadership of the Karelian Republic participated actively in the initiation and innovation of the project, e.g., by drafting the joint programme for CBC (*Our Common Border 2001–2006*). Putin's federal policies have later weakened opportunities for independent initiatives by dismantling the Ministry of Foreign Relations of the republic.

In this situation, an initiative like Euregio Karelia has become part of a manifold identity politics, the construction and reconstruction of European, national and regional identities. As stated above, the key figures behind the Euregio Karelia initiative promoted the new institutional structure from the beginning as a new European model. The idea was that as the EU enlarged eastwards, joint administrative structures with Russian regional authorities would gain broader European significance.<sup>31</sup> This argument

29 S. Prozorov, *Understanding conflict between Russia and the EU: the limits of integration*, Basingstoke 2006.

30 T. Cronberg, *Euroregions in the Making: The Case of Euregio Karelia*, in: P. Ahponen / P. Jukarainen (eds), *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*, Jyväskylä 2000, pp. 170–183; T. Cronberg, *Euregio Karelia* (note 23)

31 T. Cronberg / Shlyamin, *Euregio Karelia – A Model for Co-operation at the EU External Borders*, Oulu 1999.

was, however, not limited to establishing a new kind of border regime but rather it was introduced in terms of a new kind of cross-border region-building:

*The Euroregions are bridges between countries. They form new links between former enemies based on culture, sometimes a common language and a common history. In a way they are crucial for developing the European community, and they help to promote integration and a common identity for the regions.<sup>32</sup>*

In this respect, the aims of the initiators were not limited to organising a regional border regime, but touched on key questions of European and national identity politics. In their article 'Euregio Karelia – A Model for Cooperation at the EU External Borders', Tarja Cronberg, head of the Regional Council of Finnish North Karelia, and Valeri Shlyamin, the Minister for External Relations of the Karelian Republic, initially set the goals of the project in fairly concrete terms. The coordination of Interreg and Tacis programmes on the regional level was presented as the core of the new administrative model. Yet even at this stage, easing border-crossings and increasing economic, social and cultural cooperation were discussed in connection with questions of security and attitudes to the border:

*The benefits of Euregio Karelia for the EU would comprise a more intensive and effective use of funds, which now flow to both sides of the border and which are not coordinated. The benefit for Russia would be increased cooperation across the border, which later would also imply more economic activities [...] From the Finnish side, the benefits would comprise changing attitudes towards the border and removing the historical burden. The Karelian question in Finland is on the agenda and a number of people work for actual physical changes in the border. A cooperative zone would remove the historical burden or at least provide a different perspective.<sup>33</sup>*

The benefits were many: for the EU, the coordination of aid programmes; for Russian Karelia, economic progress; and for Finland, stability and the removal of historical burdens. The final aim was expressed in rather grandiose terms – even for a para-diplomatic document between sub-national governments:

*By providing a continuous process for cooperation towards more integrated structures in economic and social development, Euregio Karelia would show that borders no longer separate but rather form both historical and future-oriented bonds between people, communities and regions on both sides of the border.<sup>34</sup>*

For the initiators of the Euregio model, refashioning mental borders was obviously a major aim behind the initiative – at least on the level of declarations. In this respect, the obstacles have probably proven to be larger than expected. In the case of the Karelian Republic, the consolidation of the Russian nation-state has since strongly affected the

32 Ibid., pp. 25–26.

33 Ibid., pp. 28–29.

34 Ibid., p. 29.

political climate, and from the perspective of Russian nationalism cross-border region-building can easily be seen as a source of discord, or even a threat. This has led to the paradox that while in Finland the concept of Euregio Karelia has been promoted as an alternative to nostalgic post-war Karelianism (and to the marginal militant Karelia activism as well), in the Russian discussion it has sometimes been connected precisely to ideas of *revanche* in regard to the ceded areas. On both sides of the border there is obviously a great discrepancy between the image given to Euregio Karelia in official documents and the traditional definitions of territoriality.

### **Conclusions: European and comparative perspectives on cross-border regionalization**

In Finnish public discussions, questions concerning Karelia have seldom been conceptualized in terms of regionalization or cross-border region-building.<sup>35</sup> During the post-war period, the area was strictly divided by the Iron Curtain, and issues related to Karelia were associated with the major taboos of Finnish foreign politics.<sup>36</sup> Opening the Karelian question, discussing areas ceded to the Soviet Union after the Second World War or the position of the Finno-Ugric minorities in Soviet Karelia were considered harmful for securing Finland's international status in Cold War conditions. Karelia was chiefly kept on the political agenda by a few politically isolated individuals who actively demanded the return of the areas that »belonged to Finland«. Major political parties avoided the subject and public discussion was adjusted to Cold War realities by framing Karelia mainly in nostalgic terms as the »lost land«. Notably, official silence, activist claims and publicly displayed nostalgic longing were, to a large extent, all based on a similar kind of understanding of national interests and ethnic ties as the main factors guiding politics. Only gradually after the collapse of the Soviet Union has this heritage given way to new perspectives common to the Western European political discourse.

The adaptation of new European perspectives to cross-border cooperation has, however, not proceeded without problems. As the results of the study of Finnish-Russian border carried out in the frame of the EXLINEA project indicate, attitudes towards cross-border co-operation in Russian border areas are for the most part very positive. Similarly, on the Finnish side the actors involved in cross-border interaction see the future prospects very positively. This positive engagement has, however, not been followed by strong patterns of common identification, neither in the sense of common cross-border identity nor in terms of broader European identification.<sup>37</sup>

The perceptions of local actors involved in cross-border co-operation in the Russian and Finnish border areas do not testify for the birth of a strong regional cross-border

35 P. Joenniemi, Ways of Managing Border Disputes in Present-Day Europe: The Karelian Question, <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/96summer/joenniemi.pdf>.

36 H. Eskelinen/I. Liikanen/J. Oksa (eds), Curtains of Iron and Gold (note 17).

37 I. Liikanen/D. Zimin/J. Ruusuvuori/H. Eskelinen, Karelia – a Cross-border Region? (note 3).

identity. On the contrary, participation in cross-border co-operation seem to be motivated on both sides primarily with reasoning connected to intra-state centre-periphery relations, to nation-state bound ideas of sovereignty and citizenship and even to a variety of clashing conceptualizations of broader cultural divides. These are all present in the regional identification of the actors, and more intensive cross-border cooperation can hardly be seen as a proof of new European cross-border regionalism. Rather the new situation, where traditional national, state-bound perceptions of cross-border relations have been challenged by new supra-national and regional perspectives, could be understood as a starting point for a dialogue between the various – clashing – conceptualizations of territoriality.

In this situation there is an obvious need, both on the level of EU policies and every-day practices of cross-border cooperation, to recognize the interconnections, clashes and ruptures between the different understandings of territorial scales. Instead of promoting a normative and predetermined sense of Europeanness from the top-down, there is a need for comparative study of the political language of cross-border cooperation. Such comparative undertakings could help map the many European ways of combining regional, national and supranational perspectives and help to overcome the clash of territorialities embedded in present-day European policies of cross-border cooperation.

# **Popular Geopolitics and North American Borders in Global Context: Identifying the »Borders that Count« in Post 9/11 America**

**Heather N. Nicol**

## **RESÜMEE**

Der Beitrag untersucht den öffentlichen Diskurs über die Grenzen der USA, wie er im Rahmen der neuen geopolitischen Ordnung nach dem 11. September 2001 geführt wurde. Es wird argumentiert, dass die Bestimmung der US-amerikanischen Grenze nur mit Hilfe eines weitergefassten Blickes auf nordamerikanische Sicherheitsfragen und die Auseinandersetzung um die Rolle der USA in einer globalisierten Welt plausibel analysiert werden kann. Es kann gezeigt werden, dass die neuen Diskurse alte Grenzen und Sicherheitsargumente wieder verwenden und gleichzeitig die Art der Bedrohung und der daran geknüpften Legitimationsstrategien neu erfunden wird. Die US-amerikanischen *frontiers* wie auch die Grenzen ihrer Hegemonie werden im Zusammenhang mit sich verändernden Weltordnungen ständig neu konstruiert. Der Beitrag hebt dabei schwerpunktmäßig auf jene Periode seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion ab, als der frühere Präsident George Bush Sr. zu Beginn der neunziger Jahre den Beginn einer »Neuen Weltordnung« erklärte. Es wird untersucht, in welcher Form internationale Grenzen in diesem Diskurs in ein hierarchisches Verhältnis zueinander gesetzt werden und vergleicht diese intersubjektiven Grenz-Bilder mit der politischen Karte des 21. Jahrhunderts. Hervorgehoben wird, dass der relative Bedeutungsverlust oder -zuwachs jeder der betroffenen Grenzen – sowohl nach Süden als auch nach Norden – auf die zugrundeliegende Vorstellung von einer geopolitischen »Neuen Weltordnung« vereist, die zwar eine Besonderheit der US-amerikanischen Diskussion ist, gleichzeitig aber eine nachhaltige Wirkung auf die Grenzbildungsprozesse auf dem nordamerikanischen Kontinent insgesamt hat. Volkstümliche Imaginationen der Grenze und diskursiv behauptete Gefahren, die an den Rändern »Amerikas« lauerten, sind höchst wirksame Instrumente bei der Unterstützung von Hegemonie- und Eindämmungsstrategien. Gleichzeitig haben sich Grenzen im Verlauf des 19., 20. und 21. Jahrhunderts immer in Abhängigkeit zu ihrer wahrgenommenen strategischen Bedeutung verschoben und verändert. Der

Beitrag geht davon aus, dass es einen weiteren nordamerikanischen und globalen Kontext der US-amerikanischen Grenzen nach dem 11. September 2001 gibt, den es zu verstehen gilt, um der Besonderheit heutiger Grenzregionen und dem Transnationalismus des 21. Jahrhunderts Rechnung zu tragen.

## Introduction

It has been a conceptually fertile few years for critical geopolitics in North America, because of the open-ended discourse concerning terrorism and security under the George W. Bush administration. There is a rich data base of rhetoric to draw from, a virtual gold mine of narratives in support of a geopolitical framework in which the world is seen as a field for play of U.S. interventionist policies in the process or reworking conventional East-West relations and superpower status. The colorful rhetoric and the rationalized narratives seem only to thinly disguise the U.S. project of global hegemony through economic and military coercion.<sup>1</sup> This indeed has been popularized geopolitics at its best: a geopolitics rife with what Blacksell has called »dogmatism and prescription«,<sup>2</sup> while demonstrating, through concrete examples, the direct linkage between the geopolitics of domination and the construction of boundaries. It represents a modern day »Geopolitik« discourse, »crude and self-serving«, as it imagines what amounts to a natural division of global power.<sup>3</sup> Indeed, this is as Flint suggests, a period where the act of juggling political need and ideological values in support of national and identity narratives has informed much official and popularized commentary concerning the Iraq invasion, and also highlighted the importance of rhetorical borders, if not real borders.<sup>4</sup> Agnew would even go so far as to suggest that the contemporary era U.S. visions of a unipolar world has its roots in the mantle of modern European hegemony to which the U.S. has become heir in the 20th century, and supports a perspective on U.S. hegemony which is omnipresent in the geopolitics of the late 20th and early 21st century.<sup>5</sup> As such, it stands to reason that popularized geopolitical accounts support the current structure in which global economic domination follows from super-power status.

But this is no »natural« succession or logical outcome of globalization. Rather it has been carefully constructed. An important part of the construction involves the definition of where and how the edges of U.S. hegemony are to be defined or redefined – beginning with the frontiers of the sovereign state, to the margins of U.S. geopolitical influence in continental North America and even the Western Hemisphere. Indeed, U.S. foreign policy in the Caribbean and in the Arctic makes clear its status and ensures hegemony

1 J. Agnew, *Geopolitics Re-visioning World Politics*, New York 2003; J. Agnew, *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia 2005.

2 M. Blacksell, *Political Geography*, London 2006, p. 147.

3 Ibid., p. 146.

4 C. Flint, *Introduction to Geopolitics: Tensions, Conflicts and Resolutions*, London 2006.

5 J. Agnew, *Geopolitics* (note 1).

within the post-Cold War order in North America and the Western Hemisphere, and that Cold War narratives such as the Cuban threat had to be reasserted and rewritten for the New World Order context.<sup>6</sup> The same is true of approaches towards border policy and security within North America. For example, a rough count of political borders and borderlands in North America suggests that there are now approximately a dozen international boundaries (land and maritime) which border North America, some of which (like that with Russia) were instrumental spatializing threat and security boundary under the previous Bipolar World Border. Yet in the first decade of the 21<sup>st</sup> century, U.S. geopolitical discourse identifies only two states – Mexico and Canada – which are clearly separated by increasingly well-defined and symbolically demarcated boundaries, in addition to two shadowy and emerging frontiers situated to the north and south of these respective countries which have proved resilient to the direct machinations of U.S. homeland security management. These spectral boundaries cannot be ignored, however, when the bigger picture of North American security boundaries is probed.

By spectral boundaries I mean less the well-defined border regions being reconsidered and recycled in US policy circles and within the popular imagination in context of southern Mexico, Central America and the Caribbean region, under the rubric of the »Third Border«, as well as that of the circumpolar region, the latter under the auspices of a »continental security perimeter«.<sup>7</sup> The discourses associated with the conceptual delimitation of these new security frontiers suggest that these are both new borderlines defined in new places and in unprecedented ways, at the same time that they are reconstructed and recycled historical claims about security concerns and a »far enemy« for North American democracies.<sup>8</sup>

- 6 H. N. Nicol, The Geopolitical Discourse of Helms-Burton, in: H. N. Nicol (ed), Canada, the US and Cuba: Helms-Burton and Its Aftermath, Kingston 1999, pp. 93–111; L. Heininen / H. N. Nicol, The Importance of Northern Dimension Foreign Policies in the Geopolitics of the Circumpolar North, in: *Geopolitics*, 12 (2007) 1, pp. 1133–1165.
- 7 T. Payan, The Three U.S.-Mexico Border Wars: Drugs Immigration and Homeland Security, New York 2006; D. Villafuerte Solís, The Southern Border of Mexico in the Age of Globalization, in: E. Brunet-Jailly (ed), *Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe*, Ottawa 2007, pp. 311–350; L. Heininen / H. N. Nicol, The Importance of Northern Dimension Foreign Policies (note 6).
- 8 See, for example, H. N. Nicol, The Geopolitical Discourse (note 6); L. Heininen / H. N. Nicol, The Importance of Northern Dimension Foreign Policies (note 6).
- 9 The D.E.W. Line grew out of a detailed study made by a group of the nation's scientists in 1952 – the Summer Study Group at the Massachusetts Institute of Technology. The study focused on »the vulnerability of the U.S. and Canada to air attack, and their recommendation was that a Distant Early Warning line be built across our Arctic border as rapidly as possible [...]« (for a popularized account see: L. T. Harris on <http://www.lwilson.ca/dewhist-a.htm>).



*Figure 1: Approximate location of the in the Distant Early Warning (D.E.W.) Line of the Cold War Era in North America (for more details see Figure 3).<sup>9</sup>*

The historical U.S. Cold War focus upon the »Caribbean Lake«, the »domino effect« of policy concerns with U.S. Central America in the 1970s and 1980s, for example, which went to the heart of the US interventions in Central America and structured its relationship to Cuba,<sup>10</sup> has been replaced in U.S. policy circles by a vaguer north-south agenda which targets global terror, undocumented migration and narcotics stemming from Mexico's southern border and the broader Caribbean region.<sup>11</sup> In this sense, the new border discourses recycle old boundaries and arguments about security, but reinvent the nature of the threat and the legitimating discourses.<sup>12</sup>

To the south, for instance, new security concerns under the auspices of Homeland Security suggest the need for a security perimeter in North America, focused upon a comprehensive southern border with Central America and the Caribbean, while a more subtle discourse attempts to link the northern frontiers of the continent to a similar and broader security zone in the north.

10 See Cuba and the Caribbean : Regional Issues and Trends in the Post-Cold War Era, edited by Joseph S. Tulchin, Andres Serbin and Rafael Hernandez. Wilmington, Del. 1997.

11 T. Payan, The Three U.S.-Mexico Border Wars (note 7); D. Villafruerte Solis, The Southern Border of Mexico (note 7).

12 H. N. Nicol, Neoliberalism and Caribbean Integration: The Role of the ACS in Restructuring Borderlines, in: H. N. Nicol / I. Townsend-Gault (eds), Holding the Line: Borders in a Global World, Vancouver 2005, pp. 159–179; H. N. Nicol, The Canada-U.S. Border After September 11th: The Politics of Risk Constructed, in: Journal of Borderland Studies, 21 (2006) 1, pp. 47–68; T. Payan, The Three U.S.-Mexico Border Wars (note 7).

The historical context and recycling of these concerns is obvious, however, even as the new security contexts are identified. The circumpolar North is a case in point. Traditional security concerns, focusing on military security in the North American Arctic, are reminiscent of the Cold War. The Cold War period saw the construction of a »Defensive Early Warning« or »D.E.W. Line« during the Cold War (between 1957–1988), as part of the massive infrastructure program whereby the US government constructed roads, radar and military bases in the North American Arctic and sub-Arctic, in conjunction with the Canadian Government and military, designed to protect North America from invading Soviet missiles and planes. The D.E.W. Line (see Figure 1) placed the circumpolar North, principally the Canadian Arctic, in the position of the first line of defense between the superpowers.<sup>13</sup> Since then, this border has diminished in importance as a front against the other Cold War superpower, namely the USSR, and the D.E.W. line has been dismantled, and a massive clean up of military waste and dismantling of former military bases has been underway for over two decades.

At the same time as the Arctic diminished in importance, however, the Third Border emerged in the 1990s as an important security focus in terms of neoliberal trade paradigms and narcotics programs with which the U.S. hoped to engage its Caribbean neighbors.<sup>14</sup> By the beginning of the 21<sup>st</sup> century, however, the circumpolar North was back in the picture, now perceived as part of a broader »security perimeter« of North America and a region vulnerable enough to require a new military »Northern Command« strategy.

Mindful of such changes, this paper focuses upon the new ranking which has emerged since the demise of the Soviet Union and the early 1990s, when former President George Bush Sr. declared the »New World Order«. It explores the new prioritization of international borders within North America, and compares these intersubjective boundaries with those of the twenty-first century political map. It argues that the geopolitical relative importance or lack of importance of each of these borders reveals an underlying »New World Order« geopolitics which, while specific to the U.S. security debate, has had a significant impact upon North American bordering practices in general. These geo-

13 The Distant Early Warning or D.E.W. (Figure 1) was a chain of 63 radar and communication systems which were linked over a 3,000 kilometers area stretching from the northwest coast of Alaska to the eastern shore of Baffin Island, including the Yukon, the Northwest Territories and Labrador.

14 The Bush Administration offered as examples of its collaborative plans the following initiatives:

- 20 million in HIV / AIDS funding for the Fiscal Year 2002 which represents a tripling of U.S. HIV / AIDS prevention and education funding.
- Establish a teacher training »Center For Excellence« to boost teacher skills and performance thereby enhancing regional capacity to adapt to the globalized economy.
- Increase funding for Disaster Preparedness and Mitigation efforts to shield critical commercial and environmental infrastructure from natural disasters, such as hurricanes.
- Provide assistance to improve regional civil aviation oversight infrastructure and mechanisms, increasing safety of air traffic for greater regional trade, commerce, and tourism.
- Provide additional funding for critical areas of law enforcement cooperation, such as anti-money laundering, professional development of police and prosecutors, and anti-corruption training and assistance throughout the Caribbean.

See G. W. Bush, Fact Sheet Caribbean Third Border Initiative, April 2001,  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/04/20010423-5.html>.

politics may well derive from Homeland Security and formal U. S. government policies, but they are also incorporated into the popular press and public opinion, as well as acted upon by neighboring countries, within and outside of North America. Not surprisingly, they also reinforce the U. S. position in a continental and perhaps hemispheric economic, political and security regime. Popular images of borders, and discourse dangers lurking at the margins of »America« are pivotal instruments in supporting the policies of hegemony and containment, while over the course of the 19th, 20th and 21st century borders have shifted and evolved in response to their perceived strategic importance, as signified by these changing geopolitical discourses. Such images do work, they reflect, scrutinize and most importantly authorize the allocation of time, money and resources to reinvigoration, reinvention and restructuring of existing borderlines to suit new times and discourses. Yet at the same time they are fundamentally tied to U. S. hegemony projects, and indeed constitute part and parcel of how the U. S. increasingly exerts its geopolitical codes on neighboring North American countries and allies.

In making this claim, this paper thus suggests that there is a broader North American and global context to U. S. »Post 9/11« borders that needs to be understood if we are to appreciate the nature of its contemporary borderlands and the nature of a new 21st century transnationalism. It explores the ranking or prioritization of international borders within the U. S., in terms of the construction of new rhetorical and physical boundaries which is clearly focused upon the realities of the 21<sup>st</sup> century and the Bush administration's »War on Terror«, but also reflects the realities of integrated continental economies.

### **New borders for new world orders**

Kolossov and O'Loughlin have argued that the end of the 20<sup>th</sup> century saw a new relevance for the study of borders, and reinforced the fact that globalization itself contributes to the resiliency of national identities and territorialization.<sup>15</sup> Yet, they suggest that it must also be understood that such resiliency occurs in the context of hegemonic structures which are global in nature. By extension, this means for North America that despite the signing of the British North America Act in 1867 (when Canada became established as a territorial state) and despite the establishment of the Mexican-American border in 1848, most of the dominant geopolitical discourses in support of adjustments to border perception and management in North America have focused upon establishing the territorial limits of the United States. Thus, much of the discourse and strategic importance of North American borders has been associated with U. S. geopolitical aspirations, and nation-building. Indeed, when the author of this paper recently conducted interviews with Department of Homeland Security officials, discussion focused on exactly this topic – how North American borders must suit American security imperatives.

15 V. Kolossov / J. O'Loughlin, New borders for new world orders: Territorialities at the fin-de-siecle, in: *Geojournal*, 44 (1998) 3, pp. 259–273.

Payan also makes this very clear in his analysis of the three phases of U.S. border construction with Mexico, which he aptly titles the three U.S.-Mexican border wars.<sup>16</sup> During the nation-building, territorial and sovereignty aspects of border definition were very instrumental to America's neighbors in terms of emerging territorial and sovereignty discourses associated with continentalism (Canada, Mexico, and those South American and European powers which have territories proximate to U.S. soil in the Caribbean). On the other hand discussion of borders in North America have for the most part been dominated by a U.S.-centered discourse associated with hegemonic aspirations and the ideologies of »Manifest Destiny«. »Manifest Destiny« defines the historical foundation for an American hemispheric »neighborhood strategy« of the type identified by Slater, or Agnew, which has been accompanied by discursive and political processes supportive of U.S. hegemony and domination in the Western Hemisphere and beyond.<sup>17</sup>

But foreign policies, international relations and hegemonic structures are also the result of popularized geopolitical accounts – world pictures as Tuathail has called them which have the end result of reinforcing the status quo.<sup>18</sup> This includes not only the way in which international relations are structured, but the basis of foreign policy itself. They also contain local fundamentalisms or beliefs which are unquestionable and universalized within specific administrative regimes and popularized discourses. Such truths are also, as Tuathail has reminded us in his subsequent work, performative, they legitimate action, and vice versa. Indeed they require it. Only if new border politics are rooted in substantive claims about threat levels to »homeland security« which originate in the territories beyond North American borders can become the site for hegemonic discourses about U.S.-American claims in North America (in ways which go beyond the delimitation and demarcation processes which have dominated the historical bordering process). In other words, a »homeland« must be invented which is substantially different from that occupied by Americans within the continental USA.

This has clearly been an ongoing project in the late 20<sup>th</sup> century. In recent decades globalized geopolitical discourses have intercepted and reworked U.S. domestic agendas, globalizing them and making them seem universalized and incontrovertible.<sup>19</sup> This conflation of U.S. domestic and foreign policy agendas is one of the most tangible discourses of the second half of the 20<sup>th</sup> century, associated with the rise of »America« to superpower and indeed hyper-power status. All this suggests that there is a broader North American historical, global and popularized rationale for foreign policy agendas which requires compliance and cooperation from neighboring states.<sup>20</sup> »Post 9/11« bor-

16 T. Payan, The Three U.S.-Mexico Border Wars (note 7).

17 D. Slater, Geopolitics and the Post-Colonial: Rethinking North South Relations, Oxford 2004; J. Agnew, Geopolitics (note 1); J. Agnew, Hegemony (note 1).

18 T. W. Luke/G. Ó. Tuathail, Global Flowmations, Local Fundamentalisms and Fast Politics: America in an Accelerating World Order, in: A. Herod/G. Ó. Tuathail/S. M. Roberts, An Unruly World?, New York 1998, pp. 116–134.

19 T. W. Luke/G. Ó. Tuathail, Global Flowmations (note 18); D. Slater, Geopolitics (note 16); J. Agnew, Hegemony (note 1).

20 H. N. Nicol, The Canada-U.S. Border (note 12).

ders need to be understood in continental and indeed hemispheric context in order to appreciate the nature of its contemporary North American borderlands and the nature of a new 21st century transnationalism, particularly in the wake of trade relationships such as the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the new »smart border« or »shared border« type agreements now developing between Canada, the United States and Mexico.<sup>21</sup> Indeed, borders have been very responsive and sensitive to these new geopolitical discourses, since they have been directly linked to cross-border processes like trade, management of immigration and securitization. In many cases these borders have been reconstructed to reflect political and public discourses which, already having their contours substantively in place along the Canadian and Mexican border, even before 9/11, their strategic importance was re-evaluated in post-9/11 geopolitical terms, like balancing the threats to U.S. homeland security with the potential disaster of hindered economic cross-border flows upon the continental economy.<sup>22</sup> Such is the stuff of CNN and Fox News, or the »CISNEWS« circulated in newsletters circulated and published by the Center for Immigration Studies, in Washington D.C. The latter, for example, offers two strands of news – or two newsletters – one focused upon the problem of Mexican immigration, the other upon problems associated with the remaining immigration from and »porous borders« with the rest of the world. The widespread and uncritical acceptance of this perspective can also be illustrated by a comment made to the author by an American undergraduate geography student, who having completed a basic World Regional Geography course, much appreciated the fact that his academic engagement with geography had provided him with the ample opportunity to identify »all the other countries out there which pose a threat to us«. Quite clearly this is a new and increasingly wide-spread view which Americans have begun to adopt in relation to the world at large. The threat involves the conflation of existing borders to the contours of perceived 21<sup>st</sup> century terrorist threat, so that the political map becomes instead a roadmap of insecurity.

This constitutes quite a new level of anxiety and new spatializations concerning threat. Historically, the borders that »counted« in Cold War North America were those which essentially organized the continent into a bloc facing a common northern communist foe, or a southern communist foe in the case of socialist Central American countries. Prior to the Central American Wars of the 1970s and 1980s, when countries in Central America struggled with coups, socialism, repression and American resistance and intervention to oust perceived »communist regimes« in countries like Nicaragua, where, for example, like President Reagan's launched a covert war against the Sandinista government, the Mexican border was virtually invisible. Although there is clear documentation of the function of this border in terms of the regulation of Mexican labour under Cold War conditions, the Mexican border did not »rank« as an important strategic concern

21 D. Drache, *Borders Matter: Homeland Security and the Search for North America*, Halifax 2004.

22 V. Konrad/H. N. Nicol, *Boundaries and Corridors: Rethinking the Canada-United States Borderlands in the Post 9/11 Era* (=Canadian American Public Policy Series, No. 60) 2004.

under Cold War geopolitical order.<sup>23</sup> Threats from the east, north and west represented the spectrum of risks that faced North Americans, united in an ideological alliance against communism, which relied upon an extensive series of geopolitical codes to identify common enemies and allies, threat scenarios, borderlines of inclusion and exclusion, prescriptions for defensive and pre-emptive military action, and of course, the authorizing or legitimizing discourse linked with it.

In much the same way, the borders of North America have become the flashpoints for new security discourses, as current political concerns have abandoned the goal of fighting communism and move towards crime and terrorism. For many Americans, the Mexican border and the associated question of undocumented labor and terrorist infiltration remains the most substantive border issue, and is associated with a discourse which is highly concerned with immigration. Yet, as Payan has demonstrated, it is also a discourse increasingly interested in the development of militaristic policies and law enforcement along Mexico's border with the U.S. expressed in terms of traditional security, on the one hand, and the »War on Terror« on the other.<sup>24</sup> Clearly the Mexican border has now become the »First Border« in the North America security context, and is perceived as the most porous and dangerous of the early 21st century, and one which requires increasing levels of surveillance. The Management of this border is seen as a »crisis« or an »emergency« situation thus justifying increasing levels of surveillance. One of the strategies to make this plausible has been the development of a border discourse which sees conflation of cross-border drug trafficking with terrorism, so that both become justifiable, or unjustifiable, associated with »narco-terrorism«.<sup>25</sup> Indeed, in a discussion of the issue, the September 15<sup>th</sup>, 2006 issue of the Washington Times reiterated what might be taken as a benchmark for »normative« media discourse on the issue:

*The House yesterday easily approved building 700 miles of fencing along the U.S.-Mexico border in an effort to get major border-security legislation on President Bush's desk before November's elections [...] Yesterday's border-fence bill was approved on a 283–138 vote. The vast majority of House Republicans were joined by 64 Democrats to support the measure. Six Republicans voted against it.*

*In addition to building double-layered fences along 700 miles of the southern border, the Secure Fence Act also changes Border Patrol policy to allow agents to forcibly disable fleeing vehicles along the border. The measure would also deploy cameras, ground sensors and unmanned aerial vehicles to monitor the border.<sup>26</sup>*

The Washington Post suggested, within the same article, that while there exists a critical mass of support for such measures, it is also clear that there is opposition to them, thus

23 As Payan indicates in his book when, why and how the Mexican border became important, see T. Payan, *The Three U.S.-Mexico Border Wars* (note 7).

24 T. Payan, *The Three U.S.-Mexico Border Wars* (note 7).

25 Ibid.

26 Charles Hunt, *House passes border fence*. By The Washington Times, September 15, 2006 <http://www.washtimes.com/national/20060914-112242-9193r.htm>.

highlighting the fact that while such thinking may be normative within government discussions, they are not uncontested. Following through on this idea, the same article observed, more summarily that:

*Yesterday, House Democrats called the 700-mile fence a new »Berlin wall« and expressed concern that it would drive illegal crossers deep into the dangerous desert in search of an unimpeded crossing. Rep. Loretta Sanchez, California Democrat, added, »It does nothing to secure our northern border.«<sup>27</sup> (emphasis mine).*

What is also interesting in this dialogue is the apparent recognition by some that the crisis may be a rhetorical device, devised for the goal of drawing attention to yet another »problem border« – that with Canada. This discourse conflates both borders and two historically different geopolitical discourses.<sup>28</sup> The latter has gained significant strategic importance since 9/11 – at least in terms of popularized accounts and newscasts and in terms of the flurry of new border management policies posed by Canadian and American governments. In this intersubjective, self-referencing universe, the Canadian border has become significant. Post-9/11 newspapers talk shows, television and the media, along with formal political debates (including Senate and House debates and commentary by those who ostensibly know better) have represented the Canada-U.S. borderlands as the »Northern Border« in the war against terror. Such representations conflict with those who understand the border as a gateway for continental integration and a North American economy.<sup>29</sup>

Such popularized presentations of Canada's problematic existence in the North of the U.S. are not new, however. In terms of the theoretical and geopolitical context of the day, De Seversky identified the strategic importance of the North in his 1942 book, *Victory Through Air Power*, using a calculus called »the area of decision«.<sup>30</sup> This line placed what is now more generally perceived as the circumpolar or international North in the position of the first line of defense between the superpowers, but did not distinguish between Canadian and the U.S. security zones (Figure 2).<sup>31</sup> Later, the D.E.W. Line followed the contours of de Seversky's concern which focused on air power and translated these into a series of infrastructural/informational boundary of the shown in Figure 3.

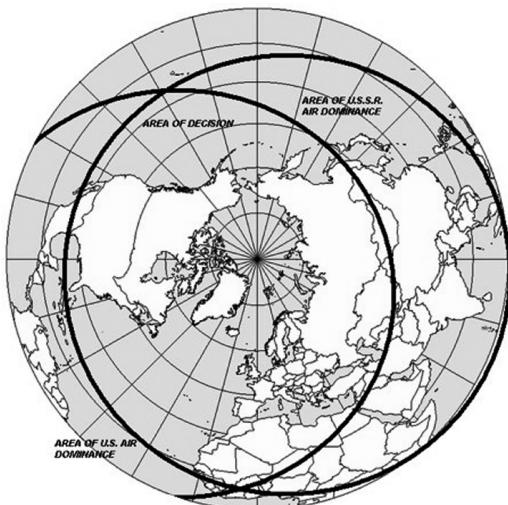
27 Ibid.

28 H. N. Nicol, Resiliency or Change? The Contemporary Canada-U.S. Border, in: *Geopolitics*, 10 (2005) 4, pp. 769–790; H. N. Nicol, The Canada-U.S. Border (note 12).

29 V. Konrad/H. N. Nicol, Boundaries and Corridors (note 22).

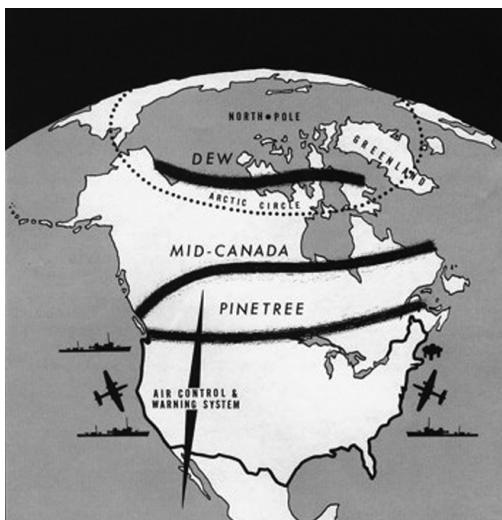
30 A. P. De Seversky, *Victory Through Air Power*, New York 1942.

31 N. Einarsson et al. (ed), *Arctic Human Development Report*, Akureyri 2004.



*Figure 2:*  
Sketch of North American Security Region Based upon de Seversky's »Critical Area of Decision for continental power in North America« model.<sup>32</sup>

Such spatializations of security were accompanied by popularized discourses and documentaries which authorized the response to the threat. The film *Atomic Café*, released in the 1980s and in its abandonment of the documentary metanarrative style quite radical for its time, clearly demonstrated the complex web of authorizing discourses, codes and propaganda strategies in support of such a Cold War continental border discourse. While appearing ridiculous in retrospect, the discourse was clearly powerful and all-encompassing, popularized geopolitics at its apogé. It clearly demonstrated the power of film media in the dissemination of geopolitical codes, and the application of these codes to perceived geopolitical threats. In this universe, with its internal code of logic, there was an intimate link between development and finance capitalism, nuclear and defense research and the industrial economy, American youth organizations like the Boy and Girl Scouts, homeland security, diligence and modernization just as there was between dangerous liberalism, Hollywood celebrities, Stalinism, the Rosenburgs and the Red Star/Red State rising. The D.E.W. Line, in short, was a virtual boundary located in a dangerous frontier, which removed the risk of nuclear annihilation and communist invasion – pushing it north into Canada and the Arctic zone. Indeed, it is possible to argue that throughout the Cold War there were common and specifiable boundaries in Northern North America, which existed like fault lines, between nations. These were multiple lines which represented specific frontiers in a continental guard, oriented towards the north. The D.E.W. Line system clearly indicated partnership, but a partnership with hegemonic implications. If the hegemonic implications are not clear in Figure 1, or in Figure 2 which suggests a common hemispheric security interest, they are clear in Figure 3 which suggests »zones« in the Cold War stretching continental security over Canada and the U.S. In this rendition we see the apparent



*Figure 3: US Government Map of Existing Continental Zones of Security in Post World War II North America<sup>33</sup>*

conflation of North American Defense with the protection of Alaska and U.S. security (Alaska is undifferentiated from Canada's defense system), relying upon radar walls deployed throughout the Canadian and American North, and positioned along the U.S. boundary with Canada.

Taking these geopolitical discourses into account and comparing them with today's development it becomes clear that the specific context of the Cold War »security frontier« is appreciably different from the contours of the post-9/11 era, despite parallel talks about a continental perimeter. Globalized terrorism does not emanate directly from sources facing off over the polar caps, but assumes a more amorphous spatialization. Yet such new spatializations have been met by new prioritizations concerning the orientation of continental security and North America orders vaguely reminiscent of the D.E.W. Line. The contours of a strategic boundary took its legitimacy directly from Cold War geopolitical discourses and hierarchical series of boundary zones. Today the Cold War discourse in North America has been replaced by modified understandings of where strategic borders lie relative to the U.S.-Canada and U.S.-Mexico boundaries, adapted to these amorphous spatializations.

### **US-Canada border geopolitics post 9/11**

Given the new continental discourses and policy frameworks which have emerged as discussion points in U.S. foreign policy formulations, the question remaining is how

33 This is a popular and classic map although there is no direct attribution except as a public domain document produced by the US government. See [http://www.lib.utexas.edu/maps/historical/dew\\_line\\_1960.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/historical/dew_line_1960.jpg). Courtesy of the University of Texas Libraries, The University of Texas at Austin.

firm borders within North America are to be situated within a more general continental security agenda. While during the Cold War the actual U.S.-Canada border was relatively unimportant compared to a series of techno-borders zones, in the war against terror, it remains a little less clear where the fault line lies. Political borders have become more paramount than techno-zones raising the question as to whether Canada is a country for scrutiny or partnership. At the basis for a vague but nonetheless present discourse on the idea of a generalized security perimeter in North America emerges the important issue of a ranked system of extra-territorial security zones or perimeters which targets the northern and southern frontiers or margins of NAFTA states and American neighboring states. The notion of a Canada-U.S. boundary the protection of the U.S. is not new. It clearly conditioned U.S. thinking about these borderlands in the aftermath of the Cold War and was applied to the »War on Terror«. The idea of the Canadian border being strategic to security has been and indeed is once again been reconstructed in popularized discourses since 9/11, particularly in terms of notions such as a continental perimeter.<sup>34</sup> The interpretation of these new geopolitical realities, which are linked to a new discourse about the »porous border« and the threat posed by globalized terrorism, narcoterrorism and »jihad« towards the continental U.S., has changed the assessment of risks for homeland security. Kolossov and O'Loughlin have argued that the most sensitive borders in the 21<sup>st</sup> century may well be between the highly industrialized and less developed countries.<sup>35</sup> But in the case of the U.S., the structural basis of the bordering process clearly reflects the current ideological contours of American hegemonic aspirations within North America and the Western Hemisphere, since the greatest risks appear to be associated with America's borders with its closest neighbors and trade partners, and in some cases countries of comparable if not higher standards of living. There is a considerable literature to suggest that American attitudes have been shaped over time by the changing requirements for hegemony under conditions of globalization.<sup>36</sup> Conceptual changes are required if this is really the case – since the most globalized borders are often more rather than less economically developed. As a consequence the U.S. has adapted its geopolitical rhetoric and its foreign policy to accommodate border management practices among neighboring states, where there is a cumulative increase in economic integration and a corresponding U.S.-American need for control over political processes associated with border management in the context of the absence of absolute territorial control.

This has ramifications for the bordering process within North America, particularly in light of the construction of what Payan has called the »Third Border War«, embedded in the »War on Terror« and new security paradigms in the U.S.<sup>37</sup> Payan is concerned with the new security border paradigm after 2001, along the Mexican border. The same kind of relationship is true of the Canada-U.S. relationship, where the nature of borderlands

34 H. N. Nicol, Resiliency or Change? (note 28); L. Heininen/H. N. Nicol, The Importance of Northern Dimension Foreign Policies (note 6).

35 V. Kolossov/J. O'Loughlin, New borders (note 15), p. 26.

36 D. Slater, Geopolitics (note 16); J. Agnew, Geopolitics (note 1); J. Agnew, Hegemony (note 1).

37 T. Payan, The Three U.S.-Mexico Border Wars (note 7).

has also been redefined and the »risk« of the border has been recalculated – especially in popularized geopolitical terms as well as formalized transnational policies.<sup>38</sup> For example, CNN reports that

*Fear of terrorist plots against U.S. targets following recent arrests on the Canadian border prompted a Congressional panel Thursday to search for new ways to identify and seize potential terrorists along the historically open U.S.-Canada border.*

*»The December arrest of Ahmed Ressam as he attempted to enter the U.S. from Canada with hundreds of pounds of sophisticated bomb-making materials was a loud wake-up call,« said Rep. Lamar Smith (R-Texas).*

*Smith's immigration subcommittee heard terrorism experts from both the United States and Canada cite the Canadian public's historic lack of concern about terrorism and the growing realization refugees are taking advantage of Canada's lenient policies.*

*»Canada is sought out as a haven by terrorists,« said David Harris, former Chief of Strategic Planning for the Canadian Security Intelligence Service.*

*»Fifty international terrorist organizations are represented on our soil. Some of our laws are frankly terrorist-friendly,« Harris told the lawmakers.*

*The former Ottawa intelligence official also cited public apathy. »The fact that Canadians themselves have not been traditional targets of political violence has meant a failure of popular vigilance.«<sup>39</sup>*

In this text, the idea of a terrorist threat along the Canadian border preceded 9/11 and raised old fears about the structure of the continent and sources of vulnerability which had already been spatialized during the Cold War era. It reflects a broader misrepresentation of Canadian culture in America, and plays upon significant and popularized geopolitical representations of the country by the popular media. Examples in North American media include popularized geopolitical accounts of crossing the border to Canada which were part and parcel of the post World War II Hollywood era, where wilderness, singing Mounties and wicked French Canadian villains defined a classic Canadian culture focused on stereo-types of northerness and »law and order« – the »Mild West« as Daniel Francis has quipped.<sup>40</sup> More recently, the image is less stodgy: »foul-mouthed Phils«,<sup>41</sup> and generally »backward« people live the north of their more sophisticated American neighbors. Prior to September 11, Canadians were presented as benign or even fumbling, when presented at all, in well-watched American prime time programs.<sup>42</sup> These understandings tended to reinforce existing fault lines between Canadian and U.S. foreign policies, positions on international relations, or even trade embargos – such as the

38 V. Konrad/H. N. Nicol, Boundaries and Corridors (note 22).

39 T. Frieden, Panel considers terrorist threat on U.S.-Canada border, January 27, 2000, CNN Web posted at: 2: 43 a.m. EST (0743 GMT), see [www.cnn.com/2000/US/01/27/us.canada.border](http://www.cnn.com/2000/US/01/27/us.canada.border), accessed October 21, 2007.

40 D. Francis, The Mild West: The Myth of the RCMP, in: D. Francis, National Dreams: Myth, Memory and Canadian History, Vancouver 1997, pp. 29–51.

41 Phil is a character from the popular American show South Park, which has aired for several seasons on North American television and has been made into a movie also called South Park.

42 Such as *That Seventies Show*, *The Simpsons*, *Due South*, *Law and Order* and many others.



Figure 4

Source:

V. Konrad/H. Nicol, *Boundaries and Corridors* (note 22)

fallout over Helms Burton.<sup>43</sup> Helms Burton is the existing American legislation which structures the ongoing US embargo of Cuba. Passed in the mid-1990s, the Helms Burton Act enforced the existing economic embargo and developed new legislation which would affect those foreign nationals who own property in Cuba. It is ongoing.

But this Canada-U.S. discourse also drew attention to the need to facilitate globalization across boundaries, particularly as continental economies grew around the restructuring of the automobile industry and greater American economic hegemony. This concept was also a way of filtering discussions of borders in economic terms, raising the potential for a spectrum of economic management policies for the transnational Canada-U.S. relationship.

Yet, as Figure 4, a map of the major border crossings and flows of goods and peoples between Canada and the US shows us, there was no »open« Canada-U.S. border per se. It was only a rhetorical construction, particularly if we visualize the pre-NAFTA borderlands between Canada and the United States as regional concentrations of cross-border interaction and activity along the boundary between the two countries. Here borderlands are not open, yet in terms of popular representations, in the popularized American press, they were portrayed as such. Since then, however, the border has been portrayed as a continuous line, the basis of a »Shared Border« and a »Smart Border« between Canada and the United States.

Indeed since 2001, the nature of the cross-border relationship prior to September 11 has given way to a new era in border control. A new and dialectical border discourse

<sup>43</sup> H. N. Nicol, The Geopolitical Discourse (note 6). An anecdote serves as a case in point: At one policy meeting, this researcher was surprised to find that White House public relations personnel and even key policy-makers like Stuart Einstat made derogatory comments or jokes to the press concerning Canada's Prime Minister, and Government when the issues were discussed behind the scenes. There seemed to be an understanding that this ridicule was an appropriate response to the concerns of the Canadian government, a naturalized discourse as it were, in which Canadian political dialogue was perceived as, at best, suspect, at worst ridiculous. It was a normalized way of representing Canadian concerns, to legitimate White House policies, and to narrow the field of serious options to what was then the Clinton Administration's Cuban agenda.

emerged, one which incorporates two diametrically opposed issues – trade and security – and combines them. This new border dialectic is an important justification for the Smart Border Declaration, setting the stage for a new way of thinking about the structure and mechanics of bilateralism. The Shared Border Accord negotiated between Canada and the US and fortified by the Canada-US Partnership (CUSP) was set in place in 1999 – and then enhanced by the US INS-CIC Border Vision and Cross-Border Crime Forum, shortly before September 11.<sup>44</sup> In the months after September 11, however, a new set of arrangements was negotiated, in the form of the »Smart Border Accord« between Canada and the U.S. This was an agenda for the 21st century, outlining a vision which streamlined and harmonized border policies and management.

These titles, »smart border« and »shared border« have begun to replace the previous rubric of »the world's longest undefended border« in popularized discourse and governmental texts. In practice, however, these new border regimes are as much rhetorical as they reflect new management strategies. The latter would not work without the construction of a new iconography associated with the »shared border« discourse which diverts attention from its political and geographical asymmetry surrounding border management, and the fact of the continuing dominance of the U.S. security discourse. It is now common place to see the Canadian and American flag intertwined on logos on publications and reports to demarcate border cooperation surrounding recent »Shared« and »Smart« Border agreements between Canada and the US. Such language and imagery was extremely important in the immediate aftermath of September 11, to establish a sense of normalcy along the border and to ensure Canadian cooperation with the U.S. security regime. Yet despite such images and metaphors, there remains a serious disconnect between representation and reality in these images. As for example, in response to the problem of delays, border security has been intensified with a tripling of border guards along the Canada-U.S. border (where only a few hundred served before, over 1,000 border guards are now deployed), in conjunction with the development of new enabling technologies and dedicated infrastructure to facilitate pre-cleared traffic.<sup>45</sup>

The result in the United States has been the development of what might be termed the imagery and rhetoric of a more militaristic border. Indeed, the U.S. Border Guard has adopted a more militant stance. For example, in promoting border security, Customs and Border Protection have identified themselves more closely with militaristic »action« pictures, recruiting posters and online representations. The same is true of actual borders and border landscapes between Canada and the U.S. The iconography and infrastructure of the state are much more visible in the post 9/11 period, both in defining indi-

44 See Government of Canada, Building a Border for the 21st Century, CUSP Forum Report, December 2000, <http://www.canadianembassy.org/border/cuspreport-en.asp>. See also V. Konrad/H. N. Nicol, *Boundaries and Corridors* (note 22).

45 Yet the rationale for this increased deployment appears to have little to do with expedited shipping. U.S. Border Patrol Chief Gus de La Vina explained that »the additional agents will enable the force to maintain a more comprehensive enforcement posture in our efforts to sustain border security and combat terrorism«. See U.S. Border Agents Raised Past 1,000, in: *The Bar-Code Border*, 24 (2004) 2, January 1.

vidual posts and in defining the Customs and Border Control agency more generally, or to illustrate new »noteworthy practices« including »electronic signage« initiatives or camcorder broadcasts of cross-border choke points on both sides of the border. This image of the »shared border« is also countered by another popularized border representation in the post 9/11 era: the »chilly border« which is also the stuff of political cartoons and talk show discussions, as well as academic analysis.<sup>46</sup> Based upon the perception that Canada did not support the U.S. invasion of Iraq, the first few years of the 21<sup>st</sup> century have been marked by a »chill« in Canada-U.S. relations. The September 11th terrorist attacks have led to a rapid tightening of security at the Canada-U.S. border, with the prospect of new security arrangements including biometric identification and passport requirements placed upon all Canadian visitors flying to the USA after January 2007. These steps aim at dealing with the challenge posed by terrorist groups to North America as a whole. Again, CNN reported that: A U.S. policy expert currently working in security issues in Canada told the lawmakers publicity on the issue could have an unintended negative impact.

*»In the media coverage broadcast around the world by CNN and others, we alerted the world to the openness of the U.S. border with Canada,« said Christopher Sands of the Center for Strategic and International Studies. »To those hostile elements around the world that had not discovered it yet, we advertised our vulnerability.«*

As the year's first congressional hearing concluded, Smith said he continues to support a mandatory entry-exit system that would require every border passage to be recorded. »We need to have that on both borders, but it needs to be done in a way that will not impede trade or traffic,« he said.<sup>47</sup>

Such discourses were opposed in Canada. Canadians warned that discussions such as these reflected U.S.-American discursive efforts to gain political control of border management. There was criticism that rather than focusing upon the requirement for the spatial reorganization of the post-NAFTA border, on both sides of the line in an open and participatory debate, the argument was being promoted that the NAFTA border is too open and too accessible. Indeed, there is a number of studies which catalogue the requirements and provisions of border security in both Canada and the United States, reflecting on the transparency and legitimacy of the new homeland security thrust. But as I have argued elsewhere, there is more to this discussion than open or closed borders.<sup>48</sup> There is a recurring argument that the Canadian border is risky, that Canadians are not up to the challenge of continental security, and that U.S.-style measures are now required at all scales from immigration law to border scrutiny, from electoral and democratic culture to the structure of judicial and social welfare systems. Such hegemony discourses have been effectively rebutted time and again by the Canadian state, rendering claims of Canada as

46 H. N. Nicol, The Canada-U.S. Border (note 12).

47 T. Frieden, Panel considers terrorist threat (note 39).

48 H. N. Nicol, Resiliency or Change? (note 28).

a terrorist haven or refuge for drug culture import. But they have done so at the risk of placing Canada »under erasure« from Washington's perspective, suggesting the only significant issue in relation to Canada is the bright red borderline which prevents U.S. interests from securing the continent and its resources.

Such themes are common in the news journals, newspapers and other forms of media, although there is little to substantiate these claims. Yet the Canada-U.S. border has become the site of calculation for a new North American geopolitical coding which provides an important referent point for the U.S. »War on Terror«. Indeed, it is precisely because of this war on a borderless and vague terrorist threat, that borders in North America have become the actual site of the war, holding large continental populations at check. Paradoxically it is the NAFTA which makes such checks particularly effective: A critical trade relationship has structured an essential flow of peoples, goods and services and thus renders the surveillance of such flows possible. This manifests itself in the increasing the degree of policy convergence that is currently underway between Canada and the U.S., particularly in the area of military cooperation, passport requirements, border patrol and foreign policy reviews, as well as other border surveillance provisions. As such, there may be more convergence in the post-9/11 borderlands than divergence, NAFTA being the leveraging tool under the rubric of continentalism and regionalization.<sup>49</sup> Seen from this perspective, in terms of »realpolitik«, it becomes clear that the Canada-U.S. border ranks as one of the two most important borders of North America under the new security regime. The reasons for this are quite simple: Firstly the growing trade effects of the NAFTA have tripled the cross-border trade within the framework of the world's largest trade relationship, and secondly it is Canada, not the Middle East, Mexico, Venezuela, or even Russia, that provide the U.S. with the largest share of oil, natural gas and other forms of industrial energy. In the context of a global economy where trade outperforms production, this relative size and importance of this trade relationship determines for Canada the degree of compliance to U.S. hegemony and homeland security discourses.

### **The changing U.S.-Mexican borderlands**

While northern boundaries with Canada have undergone quite but significant change, it is 9/11, Mexican immigration and concerns about terrorism which have literally replaced the Cold War D.E.W. Line as the major borderline of U.S. concern, if the thrust of concern of popularized geopolitics in the US are to be believed. Clearly the Mexican border is the »First Border« in North America in the early 21<sup>st</sup> century, as the U.S. government, decision-makers and popular press highlight its importance as a frontline against crime and chaos.<sup>50</sup>

49 V. Konrad/H. N. Nicol, Boundaries and Corridors (note 22); H. Nicol, A Clash of Perspective? Some Conclusions about the »Cuba Problem«, in: M. Zebich-Knos/H. N. Nicol/S. Basdeo (eds), Foreign Policy Toward Cuba, New York 2006, pp. 261–268.

50 T. Payan, The Three U.S.-Mexico Border Wars (note 7).

Observers of the U.S.-Mexico border have argued, of course, that historically human security, economic development, education and underemployment are some of the most urgent needs of the region, and evident even to the casual observer. In 1998, for example, a report on the economic status of the Texas-Mexico border region suggested that »by all accounts, the main economic challenge faced by workers along the U.S. side of the border is educational improvement – a question of training for more high-skill, high-wage jobs. This must happen if the region is to begin climbing out of its position of relative poverty.«<sup>51</sup> At the same time it noted that, on the Mexican side of the border that there was a more pressing need »to continue the phenomenal job growth in the northern border states since 1970 to extend the benefits of growth to more workers – a question of providing more jobs. If job growth slows without a similar slowing in population, social pressures caused by migration to northern Mexico from poorer parts of the nation could build to critical levels.«<sup>52</sup>

Yet in 2006 there is little mention made concerning levels of economic development in the formal geopolitical assessments of the Mexican-American border region. Problems associated with poverty, lack of access to health and education, and more general underemployment and poor quality of life on the Mexican side have been replaced by a keen awareness of the relationship between border security and terrorism. Despite the apparent increase in immigration, and despite the increasingly important role of Mexico within the North American Free Trade Agreement, since 9/11, the risk scenario of the Mexican border has changed. Since then the border has always been understood in homelands security terms.

Payan has addressed this problem in his analysis of the current state of the U.S.-Mexican borderlands, making the claim that there is a democracy deficit which is little understood, and yet at the heart of the function of »security border« paradigms. He argues that onerous controls at the U.S.-Mexican border have increased since homeland security has declared a »War on Terrorism«, and has established a »homeland security« border management regime at the U.S.-Mexican border. This represents the final era of border management in an increasingly controlled program, and is directly related to the events of September 11, 2001. Significantly, Payan points out that

*[I]magination could be and was engaged so that any danger, even remotely similar to a terrorist attack, became real and immanent. This had led to confusion in Washington, compounded in the border region, producing much economic deterioration, pain and personal suffering to both the decision-makers but, above all, to those who are affected by their decisions.<sup>53</sup>*

51 J. Sharp, Bordering the Future: »The Border Report«, July 1998, p. 1 see <http://www.window.state.tx.us/border/border.html>.

52 Ibid.

53 T. Payan, The Three U.S.-Mexico Border Wars (note 7), p. 88.

There is no doubt that it is a complex and at times chaotic region. There is no doubt that there are tremendous challenges to be faced and resolved in order to ensure human security within the region. But there is also no doubt that the problems of the border region have been conceptualized and generalized in broader economic, legalistic and security geopolitical paradigms which neglect the specific context of the borderlands themselves, the people and the processes which are encountered in daily living. Thus Washington's mobilization to produce a more secure border has also failed, for the same reasons that other efforts to manage and control transnational processes within the region have not met with success. The result has been a conflation of issues such as undocumented immigration and overstayed legal immigration, law enforcement and visa adjudication, open borders and closed border policies and intelligence failures.

### **Situating the third border in the post 9 / 11 era: The spectre of things to come**

At the same time that Canadian-Mexican geopolitical discourses have seen considerable reconstruction and change, there is considerable confusion about the »Third Border«. Is it the Caribbean maritime border or the southern Mexican border with Central America? Prior to September 2001, the Caribbean was clearly ranked as the U. S.'s Third Border, with Bush announcing in April of that year that:

*The Caribbean nations, our often overlooked »third border,« are important partners on trade, health and education issues and regional democracy. Illegal drug trafficking, migrant smuggling and financial crime, however, threaten both United States and regional security interests. In order to better focus the U. S.-Caribbean relationship and work with our partners on a number of capacity building tasks, the Bush Administration has developed a »Third Border Initiative.«<sup>54</sup>*

What is striking about this list of strategic initiatives is its focus on comprehensive security in the sense that it reflected the post-Cold War dialogue on sustainable development, human security and economic development which followed from the Brundtland Report's discussion of sustainable development and population, or »Our Common Future« as it became known, and the more recent Rio Pact or »Earth Summit« of the 1980s and 1990s, which set the protocols for current international environmental cooperation. It also supported some very interesting and recent developments in terms of the U. S. relationship with the Caribbean during the Post-Cold War period. Underneath this structure, however, is a clear concern with the relationship of Cuba to the Caribbean Association of Caribbean States, a region-wide organization which seeks to promote sustainable development and better economic integration among Caribbean nations.<sup>55</sup>

54 See G. W. Bush, Fact Sheet (note 14) for the remainder of this text and further discussion of the initiative.

55 H. N. Nicol, Neoliberalism and Caribbean Integration, in: *Global Development Studies*, 2 (2002/2003) 102, pp. 43– 76; H. N. Nicol, (Re)imagining Cuba in a Global World: the Changing Geopolitical Discourse of Canada-

It is clear that just prior to September 2001, the U.S. had a rather ambiguous relationship with the Caribbean nations. While U.S. foreign policy had always been excessively focused on Cuba, the Third Border initiative in the early 21st century points to a relaxing of concern with the containment of the Caribbean region, or respectively the need for domination of the region which had previously been dubbed the »American Lake«. On the other hand, new rounds of negotiation had launched the Association of Caribbean States to the forefront of the regional initiative for free trade and sustainable development.<sup>56</sup> Slater suggests, of course, that the U.S. used neoliberalism and the promise of free trade artfully in the Latin American and Caribbean region, to consolidate hegemony while seemingly supporting democracy agendas, self-determination and national sovereignty.<sup>57</sup> Thus, the rise of neoliberalism in the Caribbean was and remains part of a more general agenda which has swept Latin American nations since the 1980s, where open regionalism became the mantra for sustainable development couched in neoliberal concepts. Neoliberalism in Latin America is an U.S.-American agenda which ultimately diminishes the independence and power of Latin American countries because U.S. hegemonic aspirations are inherently embedded within. As such, the border region increasingly strategic to the U.S., in this pre-September 11/Post Cold War period, was located in the south and west of Miami and the Florida panhandle.

Indeed, at the Third Summit of the Americas in Quebec City in April 2001, just six months prior to September 11, Bush announced what he called the Third Border Initiative which he conceded was a valuable framework for »structuring our engagement across the broad spectrum of matters that affect the prosperity and well being of the region and its peoples«.<sup>58</sup> Bush stated that »the special significance of the Caribbean as an important partner of the United States and seeks to build on the long history of constructive engagement between the United States and the Caribbean.«<sup>59</sup>. The latter were perhaps oddly or perhaps even strategically chosen words echoing the Canadian foreign policy decision to undertake constructive engagement with Cuba, despite U.S. objections in the Helms Burton Act.<sup>60</sup> Nonetheless, the Bridgetown Partnership noted that now, the objective of »the Third Border Initiative« was to focus U.S. and Caribbean engagement »through targeted programs that comprise both new and ongoing activities designed to enhance cooperation in the diplomatic, security, economic, environmental, health and education

Cuba and United-States Cuba Relations After Helms Burton, in: S. Basdeo/H. N. Nicol (eds), Canada, the United States and Cuba, an Evolving Relationship, Coral Gables 2002, pp. 139–165; H. N. Nicol, Neoliberalism (note 11).

56 H. N. Nicol, The Caribbean in Context of Sustainable Development, in: Social and Economic Studies December 2000; H. N. Nicol, Neoliberalism (note 55); H. Nicol, (Re)imagining Cuba (note 55).

57 D. Slater, Geopolitics (note 17).

58 U.S. State Department, Joint Statement by the United States of America, the Caribbean Community (CARICOM) and the Dominican Republic on the Third Border Initiative, Press Statement January 13, 2004, see <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2004/28136.htm>.

59 Ibid.

60 H. N. Nicol, The Caribbean in Context (note 56); H. N. Nicol, Neoliberalism (note 55); H. N. Nicol, (Re)imagining Cuba (note 55).

arenas without prejudice to additional areas of collaboration that may be agreed upon in the future».<sup>61</sup> In this sense, the Third Border Initiative provided the opportunity to focus funding and assistance »on those areas where we see the greatest increased need. We are aware that there are other activities, projects and cooperation programs in the Caribbean region, including those administered through multilateral institutions that, while outside the specific Third Border Initiative framework, also contribute to accomplishing its goals«.<sup>62</sup> This refocus was also clearly articulated in 2005 when E. Anthony Wayne, Assistant Secretary for Economic and Business Affairs, observed in his speech to Caribbean Central American Action's 29th Annual Miami Conference that, »working together, we can promote open markets and prosperity in the 'Third Border' of the Caribbean and Central America and in our wider hemisphere and beyond.«<sup>63</sup>

Nonetheless, since the late 1990s, the concept of a Third Border has seen considerable change, even reconstruction. Villafuerte Solís observes, for example, that since September 11 2001 the calculus of U.S., and potentially North American, security concerns has repositioned the location of the »third border«, that is to say it has reorganized the prioritization or ranking of borders as strategic security borders from its Caribbean focus (just prior to and just after 9/11), to a regional Central American/ South Mexican borderlands focus.<sup>64</sup> Villafuerte Solís observes that if, in the late 1990s, the U. S. administration and popular press located the Third Border in the Caribbean, by 2005 that borderline has been expanded Guatemala and Chiapas and now covers an area which extended to Southern Mexico and its boundary with Central American countries. He notes that in attempting to ratify the Central American Free Trade Agreement (CAFTA), the US government expressed its hope of progressing further with the Free Trade Area of the Americas (FTAA) project. This was shown, Villafuerte Solis suggests, by its haste to reach agreements with Central American countries and its strong efforts to have CAFTA ratified by Congress. For example, while negotiating NAFTA took almost three years, CAFTA was concluded within one year. Villafuerte Solis goes on to suggests that with CAFTA's ratification, the FTAA project, now on hold, would have been reinforced, and US influence extended from Canada to Nicaragua. But with the negotiation of a NAFTA and CAFTA, and with subsequent bilateral agreements, it could extend beyond Central America, and could include, Peru, Ecuador, and Bolivia. Thus this negotiation process began a cycle in which the northern border of Mexico has been stretched to the south. It also meant, however, that the southern Mexican border, with its unresolved economic and socio-political problems, has become integrated within North American and U.S security space. As such, Villafuerte Solis argues, the interests of the US administration in having CAFTA ratified quickly were twofold. The first was to increase control over key space for US national security and the second to advance the FTAA project

61 U.S. State Department, Joint Statement (note 58).

62 G. W. Bush, Fact Sheet (note 14).

63 A. Wayne, A Prosperous Third Border, Speech to Caribbean Central American Action's 29th Annual Miami Conference, Miami December 7, 2005, see <http://www.state.gov/e/eeb/rls/rm/2005/57923.htm>.

64 D. Villafuerte Solís, The Southern Border of Mexico (note 7).

for reasons which includes, among other priorities, energy integration with southern Mexico.<sup>65</sup>

## Conclusions

It is significant that the U.S. has various other borders with other nation-states – including Russia and Cuba – yet these have achieved little scrutiny in the post-9/11 period. There is, instead, a focus upon the edges of the continental U.S. and the exertion of geopolitical control over its flows. Yet the ranking of borders in the post-9/11 era is still surprisingly centered upon regulating the flow of humans and goods which cross under the auspices of the NAFTA, and in co-ordinating the conflicting pressures of security and trade increasingly under the rubric of homeland security. As stated at the outset of this paper, this makes it clear that there is a broader North American and global context to U.S. »Post 9/11« borders that needs to be understood if we are to appreciate the nature of its contemporary borderlands and the nature of a new 21st century transnationalism. The ranking or prioritization of international borders of the U.S., in terms of the construction of new rhetorical and physical boundaries, is clearly focused upon the realities of the 21<sup>st</sup> century and the Bush administration's »War on Terror«, but also reflects the context of integrated continental economies, perhaps more than ever. If, as Flint suggests, the geopolitics of international relations amounts to a juggling act of material and ideological values, then this can most impressively be observed in the case new border management practices and discourses of the North American borders.<sup>66</sup>

65 Ibid.

66 C. Flint, Introduction (note 4).

# **Transboundary Europe through a West African Looking Glass: Cross-Border Integration, »Colonial Difference« and the Chance for »Border Thinking«**

**Olivier Thomas Kramsch, Chiara Brambilla**

## **RESÜMEE**

Aufbauend auf einer aktuellen epistemologischen Perspektive auf Grenzen schlägt dieser Beitrag eine Neuinterpretation gegenwärtiger Euro-Afrikanischer Grenzonen vor: nämlich als Ausdruck von Dynamiken in der wechselseitigen historischen Konstruktion der europäischen Binnen- und Außengrenzen. Auf grundsätzlichere Überlegungen im Rahmen der postcolonial studies zurückgreifend setzen sich die Autoren insbesondere mit Walter Mignolos Begriff der »exteriority« des »modernen/kolonialen Weltsystems« auseinander und argumentieren, dass dieser nicht ausreichend die geographischen Aspekte von Regionen in Betracht ziehe, die ihre eigenen, abgegrenzten Identitäten gegen das dunkle Erbe der europäischen imperialen Herrschaft aushandeln. Um dies zu veranschaulichen, zeigen die Autoren am Beispiel einer kürzlich entwickelten Initiative zur grenzüberschreitenden Kooperation in Westafrika – die West African Borders and Integration (WABI) – welchem Wandel die Afrikanisch-Europäische Grenze gegenwärtig unterworfen ist. Abschließend unterbreiten sie einen Vorschlag für ein präzisiertes »Denken der Grenze«, das es ermöglicht, die postkoloniale Wiederholung zu entschlüsseln, die dem westafrikanischen Festhalten an einer eigentümlichen »Idee eines grenzüberschreitenden Europas« innewohnt. Damit bildet dieser Aufsatz einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion über die »koloniale Differenz« in der Gestaltung des Euro-Afrikanischen Grenzlands.

*Drawing »political« borders in the European sphere, which considered itself and attempted to appoint itself the center of the world, was also originally and principally a way to divide up the earth; thus, it was a way at once to organize the world's exploitation and to export the »border form« to the periphery, in an attempt to transform the whole universe into an extension of Europe, later into »another Europe«, built on the same political*

*model. This process continued until decolonization and thus also until the construction of the current international order.*<sup>1</sup>

## Europe's Double-Boundary Problematic

We take it to be crucial to acknowledge that European borders and cross-border interactions demand to be re-situated within a more globally-oriented geopolitical narrative. Such a task calls on us to re-embed earlier rounds of European transboundary rule in their worldly contexts, while tracing their echoes and resonances in our day. This can be productively achieved, we suggest, by reconsidering the complex bordering and re-bordering processes at work during the period of high European imperial rule, whose multiple effects shaped the contours of anti-colonial struggle in the mid-20<sup>th</sup> century and whose legacies continue to inform oppositional struggles in our lived present. To fully capture the spatial extension of European boundary-making processes and their relational effects in this period, we need only to remember how during the era of 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> century colonial expansion the various European metropoles used an imperial border simultaneously to construct an internal metropolitan and external colonial boundary between Europe and Africa, whereby the former was granted the full attributes of civilizational positivity, sovereignty and metaphysical grounding to the degree that the latter was defined by its lack. This was a clear attempt to recreate within Europe an increasingly compartmentalized world of contending imperial spheres of interest.<sup>2</sup> The construction of national European borders was thus spatio-temporally coterminous with a multiply expanding imperial frontier.<sup>3</sup>

The tensions of empire between European imperial metropoles and their respective colonial spheres have of course been the subject of keen interest to postcolonial scholars for at least a decade now.<sup>4</sup> More recent and less visible, however, have been attempts to frame this relationship in ways that foreground the material as well as symbolic dimensions of borders and bordering practices inherent to this colonial (as well as postcolonial) dynamic.<sup>5</sup> Walter Mignolo's work, in particular, appears to have set a path-breaking agenda

1 É. Balibar, *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*, Princeton 2004, p. 7.

2 J. Agnew, The »Civilisational Roots of European National Boundaries, in: D.H. Kaplan / J. Haekli (eds), *Boundaries and Place: European Borderlands in Geographical Context*, New York 2002, pp. 18–33.

3 A. Albet-Mas, Three Gods, Two Shores, One Space: Religious Justifications for Tolerance and Confrontation between Spain and Colonial Morocco During the Franco Era, in: *Geopolitics*, 11 (2006) 4, pp. 580–600; H. Cairo, »Portugal is not a Small Country«: Maps and Propaganda in the Salazar Regime, in: *Geopolitics* 11 (2006) 3, pp. 367–395; C. S. Maier, *Among Empires: American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge 2006.

4 F. Cooper / A. L. Stoler (eds), *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*, Berkeley 1997; F. Gouda, *Dutch Culture Overseas: Colonial Practice in the Netherlands Indies, 1900–1942*, Amsterdam 1995; B. Anderson, *The Spectre of Comparisons: Nationalism, Southeast Asia and the World*, London 1998; H. Harootunian, *History's Disquiet: Modernity, Cultural Practice, and the Question of Everyday Life*, New York 2000.

5 É. Balibar, *The Borders of Europe*, in: P. Cheah / B. Robbins (eds), *Cosmopolitics: Thinking and Feeling Beyond the Nation*, Minneapolis 1998, pp. 216–229; W. D. Mignolo, *Local Histories/Global Designs* (note 1); W. D. Mignolo, *The Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference*, in: *The South Atlantic Quarterly*, 101 (2002) 1,

by inviting us to reconsider the traditional territorial as well as political-economic objects of modern world-systems theory in terms of a provocative double-boundary problematic, one focused on the effects of colonial mappings produced through the boundary demarcations of western rule. For Mignolo, the intellectual move from »modern world system« à la Wallerstein<sup>6</sup> to »modern/colonial world system« entails a novel political project that locates itself at the borders of the contemporary geopolitical system.<sup>7</sup> Thus, for Mignolo – drawing largely on scholarship emerging from the Latin American experience of Iberian conquest, enslavement and independence – both Marxist political-economic analysis as well as more culturally-attuned postcolonial discourses are inadequate for what he believes to be a necessary move towards an epistemological stance – a »decolonial strategy«. This is due to the fact that, following Mignolo, both Marxist and postcolonial narratives are still rooted within the epistemological horizon of modernity and therefore cannot speak from an »exteriority« that is the outcome as well as effect of previous rounds of colonial expansion and differentiating power. We consider that Mignolo's overarching conceptual framework constitutes a vigorous provocation for contemporary European border studies, as it invites border scholars of the EU prone to idiographic analysis to treat their object of study within a perspective which re-embeds European bordering practices in the course of a long historical period of extensive spatio-temporal linkages marked by the foundational experience of colonial modernity. What is more, such an account proposes a reckoning with the epistemic effects of such bordering practices as the basis for a potentially oppositional *politics*, an issue that has been largely untheorized in the border literature to date.<sup>8</sup> As EU-enlargement has proceeded within what some have perceived to be a variable geometry of inferiorizing Otherness reminiscent of Orientalisms past<sup>9</sup> and in the context of a more recent EU initiative which threatens to reduce the EU's immediate »near abroad« to its East and South to a docile »ring of friends« sharing in EU-Europe's values but not its institutions,<sup>10</sup> the immediate significance of such a theorization should be clear.

pp. 57-96; W. D. Mignolo / M. V. Tlstanova, Theorizing from the Borders: Shifting to Geo- and Body-politics of Knowledge, in: European Journal of Social Theory, 9 (2006) 2, pp. 205-221; O. Kramsch, Re-imagining the Scalar Topologies of Cross-border Governance: Eu(ro)regions in the Post-colonial Present, in: Space and Polity (Special Issue: J. Sidaway (ed), The Geopolitics of Cross-Border Cooperation in the European Union), 6 (2002) 2, pp. 169-196; O. Kramsch, Transboundary Governmentality on Europe's Postcolonial Edge: the Cypriot Green Line, in: Journal of Comparative European Politics (Special Issue: C. Rumford (ed), Rethinking European Spaces), 4 (2006) 2, pp. 289-307; O. Kramsch, Querying Cosmopolis at the Borders of Europe, in: Environment and Planning A, 39 (2007) 7, pp. 1582-1600.

6 I. Wallerstein, Historical Capitalism, London 1983; I. Wallerstein/G. Arrighi / T. K. Hopkins, Antisystemic Movements, London 1989.

7 W. D. Mignolo, Local Histories / Global Designs (note 1).

8 O. Kramsch, Transboundary Governmentality (note 6).

9 J. Börucz / M. Kovács (eds), Empires New Clothes: Unveiling EU Enlargement, Central Europe Review online, 2001; S. Engel-Di Mauro (ed), The European's Burden: Global Imperialism in EU Expansion, Berlin 2006.

10 M. Emerson, The Wider Europe as the European Union's Friendly Monroe Doctrine, CEPs Policy Brief No. 27, October 2002, see: <http://www.ceps.be> (accessed 11 December 2003); J. W. Scott, The EU and »Wider Europe«: Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?, in: Geopolitics, 10 (2005) 3, pp. 429-454.

In conceptualizing his notion of »exteriority«, Mignolo is prudent to avoid fetishizing a pure alterity of either national or religious origin »beyond« Europe. But as border scholars of the EU we are nevertheless concerned by a silent geography informing his argument, one which in a recurring fashion locates the »global designs« of western colonial / modernity in a space inhabited today by the European Union, and »local histories« of resistance in more spatially bounded arenas situated on Europe's colonial and post-colonial peripheries. This, we aver, replicates an inside / outside dichotomy for Europe, which, paradoxically, militates against Mignolo's wider project. Accordingly, the first section of the paper illustrates in greater detail the main strands of Mignolo's argument. Echoing concerns within the broader field of postcolonial studies regarding the proper localization of postcolonial subjectivity<sup>11</sup>, it problematizes Mignolo's definition of an »exteriority« to the modern / colonial world system, arguing that it continues to locate the Eurocentric organization of knowledge in western Europe, a place now called the European Union, when actually the prefix »Euro-« of »Eurocentrism« is now at large and up for grabs worldwide.

To illustrate and elaborate on the latter insight, the next section considers a recently developed initiative for cross-border cooperation in West Africa<sup>12</sup> – *West African Borders and Integration* (WABI). We bring to light the material as well as discursive structures of WABI, focusing on the ways in which it mobilizes a highly partial and selective reading of the history and experience of European transboundary integration in the service of goals that would be quite remote to the early founders of the European Economic Community. In so doing, we sketch the conditions which we believe gesture towards an alternative imaginary for re-thinking the perpetuation of the »colonial difference« in West-African borderlands, one which avoids a binary spatial logic that places Eurocentric knowledge in »Europe« while charging a putative »outside« to Europe with exclusive emancipatory agency. We suggest the entanglements of Europe with its multiply constituted outsides are more complex and fraught. Following this, we finally propose to reconceptualize the epistemological stakes in Mignolo's *œuvre* so as to acknowledge the existence of multiple »European« modernities operating in the world today from the vantage point of a more satisfying sphere of »pluriversal« relations.

11 A. D. King, Actually Existing Postcolonialisms: Colonial Urbanism and Architecture After the Postcolonial Turn, in: R. Bishop / J. Phillips / W.-W. Yeo (eds), *Postcolonial Urbanism: Southeast Asian Cities and Global Processes*, New York and London 2003, pp. 167–183; D. Scott, Colonial Governmentality, in: J. X. Inda (ed), *Anthropologies of Modernity: Foucault, Governmentality, and Life Politics*, Oxford 2005, pp. 23–49.

12 West Africa is defined here as the westernmost region of the African continent. The region is composed of 17 countries extending from Cape Verde in the west to Chad in the east (Cape Verde, Mauritania, Gambia, Senegal, Guinea Bissau, Guinea, Sierra Leone, Liberia, Mali, Ivory Coast, Burkina Faso, Ghana, Togo, Benin, Nigeria, Niger, Chad). Among these countries, fifteen of them – with the exception of Mauritania and Chad – are members of the Economic Community of West African States (ECOWAS). Despite its peripheral geographical location, Cameroon is also taken into consideration due to its important role in the lake Chad Basin. The West African region – a complex area with a great range of geography, bioregions, and cultures – covers a surface area of 7,800,000 km<sup>2</sup>, equivalent to 2.5 times that of the European Union.

## **From »Modern World System« to »Modern / Colonial World System«: »Exteriority« and »Border Thinking«**

As European-based border scholars normally pre-occupied with the more incremental and ordinary practices of transboundary co-operation and governance within the European Union, we come up to the imaginative and ambitious canvas of Mignolo's *oeuvre* with an admiration propelled in no small part by a sense of stumbling upon a major theoretical intervention whose long-term implications hold a direct and urgent bearing upon our craft. We may indeed be somewhat puzzled and irritated by the rather casual and undisciplined manner with which Mignolo draws upon terms at the core of our professional identity (»border«, »boundary«, »border thinking«, etc.). And we may also be prone to raising our eyebrows at his adherence to Latin American postcolonial theory, while persistently refusing to glance at the long 20<sup>th</sup>-century European philosophical as well as social scientific tradition of reflection on borders and spatial bordering practices – from the micro-physics of Erving Goffman<sup>13</sup> and Norbert Elias<sup>14</sup> to the carceral dividing practices of Foucault<sup>15</sup> to the baroque and nomadic flights of Gilles Deleuze<sup>16</sup> – not to mention that corpus of work produced by a more recent generation of border scholars attempting to reflect on Europe's boundaries in ways that apparently share much with his project.<sup>17</sup>

However, Mignolo's writing has the immediate and salutary effect to blast us out of a certain Euro-complacency, one which has for the most part until now, even in its more self-consciously postmodern registers, assumed that the project of European boundary construction is essentially internal to the dynamic of EU member states, involving the production and reproduction of bordered identities that serve to re-inscribe national narratives of territorialized home and belonging. To the extent that the outside world is considered relevant in these bordering and re-bordering processes, as in the cases of EU enlargement and »Wider Europe – European Neighbourhood Policy« (ENP), the idea of transboundary Europe is primarily understood as a model or template of timeless best practices, to be projected onto other macro-regions of the globe eager to adopt EU methods of »good governance«, »democracy«, »liberal markets« and cross-border »freedom of movement«. In his work Mignolo takes a sledgehammer to these internalist and presentist pieties, offering us a thought space to re-conceptualize European bordering practices within more worldly (and decidedly more earthly) practices involving the

13 E. Goffman, *Relations in Public: Microstudies of the Public Order*, New York 1971.

14 N. Elias, *Etablierte Außenseiter*, Frankfurt am Main 2002.

15 M. Foucault, *Folie et Déraison: Histoire de la Folie à l'Age Classique*, Paris 1961.

16 G. Deleuze, *Le Pli: Leibniz et le Baroque*, Paris 1988.

17 U. H. Meinhof (ed), *Living (with) Borders: Identity Discourses on East-West Borders in Europe*, Aldershot, 2002; O. Kramsch/B. Hooper (eds), *Cross-Border Governance in the European Union*, London 2004; H. Van Houtum/O. Kramsch/W. Zierhofer (eds), *B/Ordering Space*, Aldershot 2005; J. W. Scott, *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*, Aldershot 2006.

exercise of knowledge, power and their material effects within as well as »beyond« the European Union's current borders.

Starting from the premises of world-system analysis as originally conceived by Immanuel Wallerstein<sup>18</sup> and further extended by Eric Wolf,<sup>19</sup> Janet J. Abu-Lughod<sup>20</sup> and Giovanni Arrighi,<sup>21</sup> Mignolo works towards a perspective he specifies as »modern / colonial world systems analysis«, a standpoint where the subaltern voice is »articulated on the basis of memories and legacies of the colonial experience, that is, the colonial experiences in their historical diversity«.<sup>22</sup> In justifying this move, Mignolo argues that Wallerstein's modern world-system, though compelling analytically, excluded from its imaginary constructed by world system analysis the idea of a »colonial difference« that is rather central to Mignolo's conceptual shift.<sup>23</sup> Against this conceptual backdrop, Mignolo defines the »colonial difference« as:

*[T]he classification of the planet in the modern / colonial imaginary, by enacting coloniality of power, an energy and a machinery to transform differences into values.<sup>24</sup>*

Drawing explicitly on the work of the Peruvian anthropologist Aníbal Quijano, Mignolo further argues that the colonial difference has historically been operationalized through »coloniality of power« (*colonialidad del poder*), in the service of:

1. The classification and reclassification of the planet population – the concept of »culture« becomes crucial in this task.
2. An institutional structure functional to articulate and manage such classifications (state apparatus, universities, church, etc.).
3. The definition of spaces appropriate to such goals.
4. An epistemological perspective from which to articulate the meaning and profile of the new matrix of power and from which the new production of knowledge could be channeled.<sup>25</sup>

Through these myriad operations in the wider colonial theatre, European local knowledges and histories are viewed as having been projected to the scale of global designs under the broad rubric of Eurocentrism and Occidentalism. In Mignolo's view, modernity and coloniality are thus two sides of the same coin in world-systems analysis:

*[I]ntroducing parallel expressions such as modernity/coloniality, modern / colonial world system, coloniality at large I intend to stress that there is no modernity without coloniality, that the coloniality of power underlines nation building in both local histories of nations*

18 I. Wallerstein, Historical Capitalism (note 7).

19 E. Wolf, Europe and the People without History, Berkeley 1982.

20 J. J. Abu-Lughod, Before European Hegemony: the World System A.D. 1250–1350, New York 1989.

21 G. Arrighi, Capitalism and the Modern World-System: Rethinking the Nondebates of the 1970s, in: Review 21 (1998) 1, pp. 113–139.

22 W. D. Mignolo, Local Histories / Global Designs, p. 37 (note 1).

23 Ibid., p. 38.

24 Ibid., p. 13.

25 A. Quijano, cited in: W. D. Mignolo, Local Histories / Global Designs (note 1); A. Quijano, Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina, in: Anuario Mariateguiano, 9 (1997) 9, pp. 113–121.

*that devised and enacted global designs as well as in those local histories of nations that had to accommodate themselves to global designs devised with them in mind but without their direct participation.<sup>26</sup>*

Within this framework, what is worth considering is Mignolo's attempt to rethink the modern world system from a colonial perspective by focusing on the complex and diverse interrelations that occur between »subaltern knowledges« and universalizing colonial discourses at different stages of the modern / colonial world system. As Mignolo himself observes, the overarching historical frame for understanding the rise of Eurocentrism and Occidentalism – widening Wallerstein's »world system analysis« – is the imaginary of the »modern / colonial world system«, lasting from the 15<sup>th</sup> century Spanish conquest of the New World and the formation of an Atlantic commercial circuit, to the end of the 20<sup>th</sup> century and its reconfiguration in the discourse of neo-liberalism as a new civilizing project driven by the market and transnational corporations. Indeed for Mignolo, the imaginary of the modern / colonial world system as the overarching discourse of Occidentalism includes tension and conflict with forces of subalternity extending from the early responses of Amerindian and African slaves to current social movements searching for new democratic futures.<sup>27</sup>

From this perspective, rather than conceiving the modern world system in terms of cores and centres, semi-peripheries and peripheries à la Wallerstein, the modern / colonial world system is crucially configured in terms of borders. In this vision »internal and external borders are not discrete entities but rather moments of a continuum in colonial expansion and in changes of national imperial hegemonies«.<sup>28</sup> Borders introduce in the imaginary of the modern / colonial world system »an other logic«, one that must be grasped not only in territorial but epistemic terms:

*What I needed to argue for was a way of thinking in and from the borders of the colonial differences in the modern / colonial world: the borders between enacting and desiring global designs; the borders between transforming received global designs into local projects; the borders between subaltern and hegemonic knowledges rearticulated from the perspective of the subalterns.<sup>29</sup>*

For postcolonial Latin American scholars such as Quijano and Mignolo, recognition of the »colonial difference« from a subaltern perspective demands »border thinking«, an epistemological practice that attempts to identify particular moments of tension in the conflict between two local histories and knowledges, one that is global in design, the other forced to accommodate to such new realities.<sup>30</sup> In this perspective »border thinking is a logical consequence of the colonial difference« and it can be traced back to the very

26 W. D. Mignolo, Local Histories / Global Designs (note 1), p. 43.

27 Ibid, p. 24.

28 Ibid, p. 33.

29 Ibid, p. 327.

30 Ibid, p. 17.

moment of the modern / colonial world system's formation when Spanish colonialism reached the Andes and Mesoamerica.<sup>31</sup> Awareness of a corresponding »geopolitics of knowledge« – the politics of »thinking from« Spanish America and the Caribbean – purportedly produces not only stories from inside the modern world but from its borders; they are not only counter or different stories but forgotten narratives that bring forward a new epistemological dimension: an epistemology of and from the borders of the modern / colonial world system.

*Border thinking [...] consist[s] in the incorporation of Western contributions in different domains of life and knowledge into an epistemic and political project that affirms the difference, colonial and/or imperial to which most of the population of the world has been subjected throughout the five hundred years of economic, religious, epistemic imperial expansion and its consequences in the form of split subjectivities.*<sup>32</sup>

But reading Mignolo with the more pressing and troubled politics of EU enlargement and »neighbourhood« still very much occupying our short- as well as long-term research agendas, what remains for us as an urgent task is the need to clarify more precisely the geography of Mignolo's epistemological »beyond Europe«. For us the fuzziness of the concept is linked first and foremost to the choice of the word »exteriority«. Although Mignolo makes a clear effort to distinguish what he refers to as »exteriority« from a pure »outside« untainted by either colonial or capitalist social relations, the location of the former term remains frustratingly vague, with the latter meaning of pure alterity prevailing in Mignolo's texts. In this sense, Mignolo would seem to suggest that Occidentalism is still located in western Europe and »exteriority« is somehow *beyond* the geography of western Europe:

*Border thinking is the epistemology of exteriority; that is, of the outside created from the inside; and as such, it is always a decolonial project.*<sup>33</sup>

Despite the irresistibly utopian momentum underlying its design, inspired as it is by a powerful nostalgia for mid-20<sup>th</sup>-century Latin American and African anti-colonial struggles and liberation movements, Mignolo's »exteriority« appears on closer scrutiny to be a static construct, still firmly embedded within an inside / outside dichotomy that places acts of resistance to more globally-oriented discourses and norms within locally historicized settings bereft of the transnational and universalizing energies transmitted by the purportedly Eurocentric hegemonic powers. This we find politically problematic, peculiarly unsuitable for a 21<sup>st</sup>-century anti-colonial praxis, as it underplays the extent to which creative acts of »border thinking« can jump beyond local cross-border arenas and engage with transnational actors and subjects on their own terms. Accordingly, we believe the question of the »where« of Mignolo's »exteriority« is left undertheorized<sup>34</sup>, and

31 Ibid., p. X.

32 W. D. Mignolo / M. V. Tlostenova, Theorizing from the Borders (note 6), p. 212.

33 Ibid., p. 206.

34 Mignolo's stance on this issue remains unclear. In his volume (W. D. Mignolo, Local Histories / Global Designs,

so we set out to find out some valid arguments to understand from where an alternative geopolitics of knowledge might actually speak.

Thus, we believe, critical reflection on the meaning of the »where« of Mignolo's analytics allows us to relocate his implied geograph(ies) into a more satisfying epistemological context for understanding the complexity of the present world. In what follows, we propose that in reflecting and building upon the highly productive notion of »border thinking« as »the epistemology of the future, without which another world will be impossible«,<sup>35</sup> we scramble Mignolo's implicitly dualistic geographies by considering the uses to which the very idea of »transboundary Europe« has been mobilized in the »local« postcolonial setting of West Africa.

### **Challenging the doxa on African boundaries**

The contemporary experience of cross-border integration in western Africa can be a good place, we suggest, to start thinking through the geographical implications of Mignolo's notion of »colonial difference«, »coloniality of power« and the epistemological potential of »border thinking« from the »exteriority« of western modernity.

As J. Andrew Grant and Fredrik Söderbaum brilliantly argue in the introduction to the book they edited in 2003 – »The New Regionalism in Africa« – African traditional state-led regionalism is living a deep crisis as it is clearly shown by the depressing outcomes of regional programs such as the *Economic Community of West Africa States* (ECOWAS), the *Southern African Development Community* (SADC) and even the *African Union* (AU).<sup>36</sup> By contrast, informal processes of regionalization – the Authors precisely mention the illicit traffic in »blood« diamonds as well as in arms and other commodities involved in the illegal trade networks characterizing war zones in Africa – overpower state-led regional initiatives across the continent.<sup>37</sup> Drawing on these reflections, we cannot but agree with them that the development of informal networks challenges the reigning *doxa* of African boundaries »which tends to stress how these delineate and separate arbitrarily communities, without acknowledging that the very imposition of boundary lines also meant new ›opportunities‹ for transactions«.<sup>38</sup> This issue has been widely addressed by the Nigerian historian Anthony Asiwaju who edited with Paul Nugent a book eloquent-

note 1), Mignolo's position is not consistently articulated, as he appears to totter between opposing arguments without finding a satisfying answer. In particular, Mignolo's tendency to suggest that Occidentalism is still located in western Europe only confuses his position on this point. If you assert, indeed, that »Occident« is the overarching metaphor of the modern/colonial world imaginary, »you are somewhat asserting that ›Occident‹ defines the interior while you are also presupposing that there is an exterior whatever that exterior may be«, see: W. D. Mignolo, Local Histories/Global Designs (note 1), pp. 327–328.

35 W. D. Mignolo / M. V. Tlstanova, Theorizing from the Borders (note 6), p. 207.

36 A. Grant / F. Söderbaum (eds), The New Regionalism in Africa, Aldershot 2003.

37 Ibid., pp. 4–5.

38 D. Bach, New Regionalism as an Alias: Regionalization Through Trans-State Network, in: A. Grant / F. Söderbaum (eds), The New Regionalism in Africa, Aldershot 2003, pp. 21–30.

ly titled »African Boundaries: Barriers, Conduits and Opportunities«,<sup>39</sup> in which the attention is shifted from the widespread as well as banal consideration of the arbitrary and artificial nature of boundaries in Africa to their role as »motors« for new opportunities. These opportunities concern mainly the more informal processes of region building and stem from a set of pre-colonial networks that legitimate and favour the growth of trans-boundary linkages between African states.<sup>40</sup> Accordingly, these forms of informal trans-boundary regional processes cannot simply be considered as something in opposition to the existing boundaries. By contrast, they play an active role in preserving the formal boundary grid dividing up the African continent. Indeed, as Daniel C. Bach well points out:

*Trans-state regional lobbies share a strong interest in the preservation of good relations between neighboring states; but they have proved equally active in preventing the implementation of sub-regional programmes towards the liberalization of customs and tariff barriers since these would erode the rent-seeking opportunities associated with the preservation of barriers. Africa's so-called »failing-states« enhance and stimulate the »dark side« of regionalization.*<sup>41</sup>

From this perspective, what emerges is that the neat divide – defined for long by traditional regionalist approaches in Africa – between those we can call respectively »formal« actors and »informal« actors is a totally artificial rhetoric construction African as well as European political languages still depend on.<sup>42</sup> This point has been highlighted by »the new regionalism approach« (acronym NRA) which, despite its big potentialities is still underestimated by both African and European political as well as economical debates. These potentialities are clearly enucleated in the mentioned book edited by Grant and Söderbaum<sup>43</sup> that collects texts by the most well-recognized academics and researchers reflecting on the topic and contributing to move towards the consideration of the importance of this new approach for a sustainable development of African regional initiatives. Based on this, it is argued that the main contemporary task for regionalist strategies in Africa would be to recognize at the formal level the existence of the informal level and move towards the elaboration of a new political economic language which would be able to fully consider how interwoven these two levels are.<sup>44</sup> In this way, in addition to states and regional elites, the people of the borderlands are recognized as playing an active role.<sup>45</sup>

39 P. Nugent / A. Asiwaju (eds), *African Boundaries: Barriers, Conduits and Opportunities*, London 1996.

40 D. Bach, *New Regionalism* (note 39).

41 Ibid., pp. 29–30.

42 J.-F. Bayart / B. Hibou / S. Ellis, *The Criminalization of the State in Africa*, London 1999.

43 A. Grant / F. Söderbaum (eds), *The New Regionalism* (note 37).

44 D. Bach, *Regionalisation in Africa: Integration & Disintegration*, London 1999; A. Grant / F. Söderbaum (eds), *The New Regionalism* (note 37), pp. 4–5.

45 M. Baud / W. van Schendel, *Toward a Comparative History of Borderlands*, in: *Journal of World History*, 8 (1997) 2, pp. 211–242.

At this point in our discourse describing the developmental geometries impeding and enabling effective integration in West Africa's borderlands, we must assert that in its broad outlines the New Regionalist discourse does not diverge substantially from the Mignoloan perception of local cross-border actors as primary agents in the transformation of more abstract and »global« planning principles – in this case notably those of their respective states – into local »histories« emerging from putatively more authentic and democratic experiences of cross-border interaction. What we observe in this New Regionalist approach, however, is that it fails to indicate the ways in which so-called »local« transboundary actors mobilize a variety of discourses that are far from being merely localized affairs.<sup>46</sup> Indeed, we suggest that what distinguishes African cross-border developmental initiatives today from those of their 20<sup>th</sup> century socialist or pan-African predecessors<sup>47</sup> is the degree to which they grasp a certain view of Europe as a successful model of transfrontier regionalism, one from which we have much to learn regarding the risks of locating a putative postcolonial agency »outside« or »beyond« the geographical remit of the European Union today.

### **Towards »Euro-African Dialogue«? The WABI initiative and »border thinking«**

In what follows we are interested in examining how a particular »idea of transboundary Europe« is mobilized and works its way through distinct geopolitical locations beyond the geographies of the EU project itself.<sup>48</sup> Towards this aim, we are keen to emphasize here the operative phrase »work through«, for we are convinced that, as with earlier rounds of European imperial boundary-making and marking, the geopolitical »idea of Europe« does not travel intact to distant locales but is selectively appropriated, translated, and re-grounded to suit more local constituencies and exigencies. The contradictions and dilemmas of such transpositions can be usefully illustrated by training critical attention on attempts at transborder regional integration carried out by the *West African Borders and Integration* project (WABI). This initiative started in 2003 with the purpose of developing a broad variety of local cross-border initiatives across West Africa. It was inaugurated by three founding members: a state organization – the Malian *Direction Nationale des Frontières* (DNF); an NGO – the Senegal-based *Enda/Diapol*; and an international organization – *Sahel and West Africa Club (SWAC)*.<sup>49</sup>

46 See also: A. Mbembe, At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality, and Sovereignty in Africa, in: *Public Culture*, 12 (2000) 1, pp. 259–284.

47 F. Fanon, *The Wretched of the Earth*, New York 1969; A. Cabral, *Revolution in Guinea*, New York 1972.

48 J. Agnew, How Many Europes? The European Union, Eastward Enlargement and Uneven Development, in: *European Urban and Regional Studies*, 8 (2001) 1, pp. 29–38.

49 WABI was officially launched at a regional workshop held in Ouagadougou (2–3 July 2003), organized by the Direction Nationale des Frontières of Mali and the Sahel and West Africa Club ([www.oecd.org/swac](http://www.oecd.org/swac); accessed 30 August 2007) with the collaboration of the NGO Enda/Diapol (<http://www.endadiapol.org/>; accessed 30 August 2007). The main goals of the workshop were: 1) to share ideas on cross-border cooperation presented

The main ambition of WABI is to promote reflection on West African regional integration »as a combining process of juridical harmonizing (through community treaties) and reinforced cooperation between public and private actors«.<sup>50</sup> Transboundary regional integration is perceived here as driven primarily by popular imagination, multilateral and bilateral state projects and decentralized cooperation.<sup>51</sup> Within such a perspective, WABI seeks to achieve poverty reduction at a regional level by reviving local cross-border economies, territorial planning and peace keeping. In so doing, regional integration is introduced back into official planning doctrines as actions and discussions of a cross-border cooperative nature. An important concept for WABI within this framework is the notion of »pays-frontière« (i. e. »border country«), one which – following the suggestion of Anthony Asiwaju<sup>52</sup> – favors a transboundary perspective in which the region straddling both sides of a state border is taken as the basic unit of analysis.<sup>53</sup> This approach takes into account the paradoxical nature of borderlands: borders generate political, social and cultural distinctions, but they involve at the same time the presence of economic, social and cultural networks that cross them.<sup>54</sup> In other words, it is worth considering the existence of a border just as a starting point from which to shift our attention to the social linkages that spread across that border, supporting a form of bottom-up regional integration.

Particularly interesting are the strategies that WABI adopts to promote information exchange and the sharing of experiences among all relevant actors regarding trans-border co-operation and regional integration. Indeed, the initiative is capable of constructing what we could call a »multi-narrative«, that is, a storyline composed of a number of different and interconnected discursive structures, producing a general frame of reference underlying arguments for cross-border co-operation and regionalization in West Africa. In this context, it is worth considering how the narrative on WABI's website mobilizes a variety of texts – working papers, maps, field reports, scientific articles and the review »Les Chroniques Frontalières« edited by the *Compagnie du Sénégal et de l'Afrique de l'Ouest* – with the intention of proposing cross-border co-operation as the core element

by participating regional institutions, West-African governments and other organizations with regional interests; 2) to offer and discuss field experiences and ongoing cross-border initiatives; and 3) to define elements of a common West-African action program for cross-border cooperation in the service of regional integration and peace (L'initiative WABI: <http://www.afriquefrontieres.org/>; accessed 30 August 2007). What emerges from this is that West African States are not directly involved in the WABI initiative; only Mali is formally represented by a Government organization, the Direction Nationale des Frontières.

50 <http://www.afriquefrontieres.org/>; accessed 1 March 2007; see also WABI, Regional Workshop on Cross-Border Cooperation in West Africa: Summary Record. WABI Working Paper DT/03/03, Ouagadougou July 2–3 2003, pp. 1–61; WABI, Second Network Workshop: West African Borders and Integration: Summary Record. WABI Working Paper DT/26/05, Abuja October 27–29 2003, pp. 1–28.

51 Ibid.

52 A. Asiwaju, Borderlands in Africa: A Comparative Research Perspective with Particular Reference to Western Europe, in: Journal of Borderlands Studies, 8 (1993) 2, pp. 1–12.

53 The concept of »pays-frontière« was first introduced during the seminar organized by Direction Nationale des Frontières (DNF) in Sikasso (Mali), 4–7 March 2002.

54 C. Brambilla, »Bordering, Ordering, Othering'. L'invenzione della frontiera Angola/Namibia e l'identità Kwanya-ma, unpublished PhD thesis, University of Bergamo 2007.

in promoting regional integration, development and peace. In sifting through the varied texts, what strikes the reader in particular are recurring references to the European experience of regional cross-border integration as an appropriate context for transborder co-operation in West Africa. WABI's homepage confidently states:

*We are convinced that cross-border cooperation can help. That is why the Sahel and West Africa Club, assisted by the Association of European Border Regions (AEBR), will in 2007 organize an Africa-Europe Conference, the main objectives of which are to mobilize the international community around a cross-border cooperation programme in West Africa, define the position of West Africa in EPA [Economic Partnership Agreements] implementation, reflect on financing and functioning mechanisms, and propose mechanisms of cooperation between European and West African regions.<sup>55</sup>*

To strengthen the notion of the potential reciprocity of ideas and possibilities for what is presumed to be mutual learning between Europe and Africa,<sup>56</sup> in a working paper completed for WABI entitled »Coopération transfrontaliere: vers un dialogue euro-africain«,<sup>57</sup> Karim Dahou, researcher for the Secretariat of the *Sahel and West Africa Club (SWAC)* outlines the necessity for West African governments to establish a »Euro-African Dialogue« with the European Union on transfrontier co-operation.<sup>58</sup>

As a first observation, from our critical reading of Dahou's text we would characterize the scope and nature of this dialogue with a notion that might be labeled West Afri-

55 <http://www.afriquefrontieres.org/> – homepage; accessed 1 March 2007.

56 Although WABI is promoted as a West African initiative for cross-border cooperation and regionalization, in light of its proclaimed goal to »earn from Europe« it may be worth considering the role played by EU(ropean)-related institutions such as AEBR (Association of European Border Regions) and OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) in the development of such a »West African network«. The issue is crucial, indeed, to better comprehend the peculiar shape and direction taken by the Euro-African dialogue on transfrontier co-operation. This dialogue is not constructed on the basis of direct links between the aforementioned European institutions and the Governments of West African States, but is mediated by the activities of those actors who founded and support the WABI initiative. In particular, we make reference to the central role played by the Sahel and West Africa Club (SWAC) that is attached to the OECD and is among the founders of WABI as well. What is even more interesting from our viewpoint is that SWAC plays a bridging role between West African actors and OECD countries working in close collaboration with EU(ropean) institutions in the identification of strategic questions concerning the development of the West African region. Specifically regarding cross-border cooperation issues, the most important regional partner of SWAC in OECD member countries is AEBR, an organization described as an association that has closely followed the development of cross-border cooperation in West Africa over the past few years and has expressed a desire to encourage exchanges between European and African experiences. In this context, exchanges are largely based on adapting EU narratives of cross-border cooperation to »local« postcolonial West African settings. In this very process, development aid surely plays a relevant role as it can clearly be understood from the Sahel and West Africa Club's four areas of concentration: medium- and long-term development perspectives; rural transformation and sustainable development; local development and the process of regional integration; governance, conflict dynamics, peace and security. See: SWAC, How to Unlock Integration. Cross-Border Diaries, May 1 2005, pp. 1–30; SWAC, Security and Cross Border Co-operation. Cross-Border Diaries, February 3 2006, pp. 1–22; SWAC, Cross Border Networks. Cross Border Diaries, June 6 2007, pp. 1–53.

57 K. Dahou, Coopération transfrontaliere: vers un dialogue euro-africain. WABI Working Paper DT/15/04, 2004, pp. 1–57.

58 See also: SWAC, How to Unlock Integration (note 57); SWAC, Security (note 57); SWAC, Cross-Border Networks (note 57).

can »Euro-optimism of the will«. For Dahou the history and experience of formalized transboundary co-operation is anchored firmly in the West, grounded in the »history of European construction whose goal is to transcend national sovereignties«.<sup>59</sup> Drawing largely from documentation available through the Association of European Border Regions (AEBR), notably the *Guide Pratique de la Cooperation Transfrontaliere Européenne*, the author asserts:

*[I]t is true that the diversity of administrative systems and jurisdictions in Europe could have constituted an important obstacle [to transfrontier co-operation]; [these] obstacles [have been] overcome through the elaboration of variable and flexible dynamics of cross-border co-operation, extending from ad hoc collaborations to the establishment of permanent structures of associations built on either side of the border once transfrontier agreements based on private-law had been concluded.<sup>60</sup>*

Relying on generic and unspecified cases of cross-border co-operation culled from the AEBR's *Guide Pratique* standing in for the complex, messy and often fraught attempts at EU transboundary rule has the effect of producing a utopic narrative of Europe, one which ignores the by now burgeoning academic literature from border scholars of the European Union documenting the significant and unresolved obstacles to effective economic, political and cultural transborder integration across the face of the continent.<sup>61</sup> By contrast, the WABI report seems to imply that the occasional road bumps towards effective European cross-border co-operation are more than compensated for by far-sighted, patient and judicious administrators steeped in the spirit of Jean Monnet and Alfred Schuman:

*The founding fathers of Europe could not have imagined the role cross-border co-operation would play in the construction of Europe. The passing of time, on the contrary, has allowed the preparation of new candidate member states through an actively supportive policy of transboundary co-operation along all the eastern borders of the EU. Why not take advantage of this experience in order to accompany the transitions in which several regional blocs in different parts of the world are engaged? [...] If it is true that European transfrontier co-operation has allowed for the achievement of regional integration in the most difficult places of the sub-continent, why not discuss [these achievements] with another regional bloc, preoccupied with reducing its own social, economic and territorial*

59 K. Dahou, Coopération (note 58), p. 7; trans. from French by authors.

60 Ibid., p. 7; trans. from French by authors.

61 M. Perkmann, Building Governance Structures across European Borders, in: *Regional Studies*, 33 (1999) 7, pp. 657–667; A. Church/P. Reid, Cross-border Cooperation, Institutionalization and Political Space Across the English Channel, in: *Regional Studies*, 33 (1999) 7, pp. 643–655; M. van der Velde/M. and H. van Houtum (eds), *Borders, Border regions and People*, London 2000; M Sparke, Chunnel Visions: Unpacking the Anticipatory Geographies of an Anglo-European Borderland, in: *Journal of Borderlands Studies*, 15 (2000) 1, pp. 187–219; J. D. Sidaway, Rebuilding Bridges: a Critical Geopolitics of Iberian Transfrontier Cooperation in a European Context, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 19 (2001) 6, pp. 743–778; O. Kramsch/B. Hooper (eds), *Cross-border Governance* (note 18); J. Hakli, Governing the Mountains: Cross-border Regionalization in Catalonia, in: O. Kramsch/B. Hooper (eds), *Cross-border Governance in the European Union*, London 2004, pp. 54–69.

*fractures? [Such a dialogue] would be all the more justified as the re-establishment, if not the creation of a continual link between the peoples and economies of West Africa appears to condition the integration of the region into a globalized world. In this context, the idea of a Euro-African dialogue on cross-border co-operation and regional integration would confirm this hypothesis on which the Cotonou<sup>62</sup> accords are based.<sup>63</sup>*

In this rhetorical move, Europe's experience of transboundary integration is not only unproblematically characterized as an unqualified success, its achievement is further attributed to a »continual link between the peoples and economies« which defines a purportedly shared logic of integration operating in both sub-regional theaters. As a consequence, the very asymmetrical terms of trade between Europe and West Africa – we might say the »relational geographies« of Cotonou – that triggered the need for the Agreement in the first place, are pushed from sight. This point deserves further critical scrutiny, since it represents in our view a strategic blindness to a »colonial difference« whose legacy still structures the ongoing relationship between Europe and West Africa. By obscuring this difference, a selective abstraction of the actually-existing European Union is proposed and assimilated by state as well as regional and sub-national non-state actors in the wider context of West African regionalization.<sup>64</sup> The ground for this de-contextualizing maneuver, we suggest, is prepared and legitimized through a series of *equivalences* – cartographic, procedural, linguistic and temporal – which offer up the illusion of West Africa and the European Union as separate but ultimately homologous policy-making arenas.

### 1. The illusion of cartographic sameness

The WABI report suggests that West African states can benefit from a knowledge of the postwar experience of European transfrontier co-operation with the help of a set of maps which render the geopolitical space of West Africa essentially homologous with that of western Europe. According to this spatial imaginary, a printed map of the African

62 In June 2000, the European Union signed in Cotonou (Benin) a new Partnership Agreement with 77 African, Caribbean and Asian Pacific (ACP) countries. Lasting 20 years (2000–2020), it replaces all former Lomé Convention agreements (1975). The Cotonou Agreement entered into force in 2002 and is the latest agreement in the history of ACP-EU development co-operation. In short, the Agreement aims to set out a future framework of co-operation, trade and political dialogue between the European Union and ACP states, see: G. Forwood, The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé, in: *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001) 3, pp. 423–442.

63 K. Dahou, Coopération (note 58), p. 9; trans. from French by authors.

64 We make reference here to the actors that are in different ways involved in the WABI initiative. However, it is worth considering also the case of another actor that officially is not part of WABI but assimilates the selective abstraction of the actually-existing European Union we are describing: Economic Community of West African States (ECOWAS). This is a regional organization of 15 West African countries formed in 1975 (i.e., Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Ivory Coast, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Senegal, Sierra Leone and Togo). In the past, the main objective of ECOWAS was to achieve economic integration and shared development so as to form a unified economic zone in West Africa. Presently, their scope of action also includes socio-political interaction and mutual development in related spheres (<http://www.ecowas.info/>; accessed August 30, 2007).

states visualizing the Economic Community of West African States (ECOWAS) appears against the same grey color scheme as a printout of the original 15 states of the European Union presented by the author in the same report. Boundary lines are drawn to similar scale, and countries are similarly shaded depending upon the level of integration within their respective territorial communities (see Figures 1 and 2). In this way, Guinea is placed ingeniously on par with its ex-colonial ruler, Portugal; Ghana and Nigeria are cartographic equals with their former imperial master, Britain; and Mali shares more in common with Poland than with its Mauritanian neighbor. In so doing, we suggest WABI comes tantalizingly close to a form of cartographic imagery familiar to mid-20<sup>th</sup> century colonial school atlases, textbooks which linked disparate world-regions – Alentejo and Goa, Limburg and Aceh – in similarly provocative juxtapositions implying the coterminous imbrication of nation and overseas empire.<sup>65</sup>

## 2. Similitude of procedural planning forms and scalar dynamics

The overall effect of these maps, we argue, is to produce an illusion of sameness between the EU and West Africa that spills over into the discourse of procedural initiatives and their attendant scales of intervention. This can be clearly illustrated by, for instance, an observation of the report that a general characteristic of European efforts at transfrontier co-operation is that they:

*[...] derive from punctual activities, private initiatives and the creation of networks. On this score, there is hardly any difference between Europe and Africa [...] In the domain of transports, European cross-border flows indicate the necessity [...] of complementing the well-developed North-South links, but to enhance the great East-West transport corridors as well; this being done initially by improving existing frontier points of passage. All things being equal, the situation of secondary cities of the Sudanese-Sahelian belt of West Africa is comparable enough. The transport infrastructures [there] represent a first stage which conditions the expansion of these cooperative domains between border regions.*<sup>66</sup>

The telling phrase, »All things being equal«, does not even try to hide the remarkable developmental gaps in transport infrastructure between the North-South paired cities of Bruxelles-Paris, say, and Bamako-Abidjan. But such is the procedural and scalar optimism of the report that, once again, we are reminded of postcolonial parallels with mid-20<sup>th</sup> century figures such as Léopold Senghor, who at the time of decolonization attempted to persuade the French Assembly that Senegal, as a still vibrant *département* of the Republic, could still play as important a role as Alsace-Lorraine in agricultural production, notably wine.<sup>67</sup>

65 O. Kramsch, Re-imagining the Scalar Topologies (note 6); C. Brambilla, *Confini, cartografia e identità: l'esempio della frontiera coloniale tra Ghana e Togo*, in: *Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia*, (2005) 124/125, pp. 285–296; H. Cairo, »Portugal is not a Small Country» (note 4).

66 K. Dahou, Coopération (note 58), p. 7, 9; trans. from French by authors, emphasis added.

67 L. Senghor, *On African Socialism*, New York/London 1964.

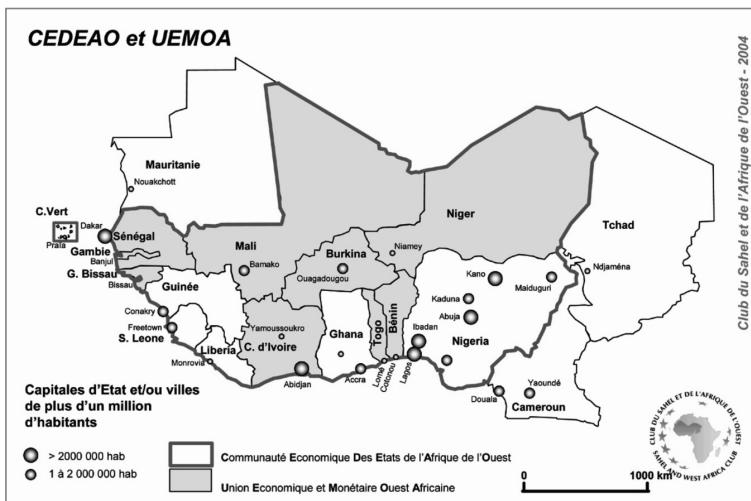


Figure 1: Map of West African CEDEAO and UEMOA  
 (Source: K. Dahou, *Coopération transfrontalière: vers un dialogue euro-africain*, WABI Working Paper DT/15/04, 2004, p. 10).



Figure 2: Map of European Union  
 (Source: K. Dahou, *Coopération transfrontalière: vers un dialogue euro-africain*, WABI Working Paper DT/15/04, 2004, p. 13).

### 3. A flattened temporal horizon (or escape from postcolonial history)

The WABI report is haunted in other ways by a denial of its colonial past. In its representation of the European experience of transboundary co-operation, the historically co-constitutive relationship between Europe's internal metropolitan and external colonial boundaries is entirely absent. Rather, Europe's experiment in cross-border governance is proposed as an entirely *sui generis* experiment, product of mid-20<sup>th</sup> century wartime trauma in which the fraught process of colonization, decolonization and (ongoing) subaltern dependency is occluded. Dahou writes:

*Grasped at the community and intergovernmental level, the processes unfolding within the framework of the Economic and Monetary Union of West Africa (UEMOA) and the Economic Community of West African States (CEDEAO) are not easily comparable [with those of the European Union]. But these important differences are largely justified by:*

- *The historicity of West African states, who are obliged to affirm sovereignties that are relatively younger than those of European countries;*
- *The fact that West Africa has not been subject to a trauma such as WWII, [the latter] a strong impulse and no less forceful motor of European integration.<sup>68</sup>*

The reasons why the »sovereignties« of West African states might be »younger« than those of their European counterparts, though patently clear to any historically knowledgeable observer of decolonization, are left conveniently outside the textual frame. And the quip that West Africa has not suffered the same traumas as Europe as a result of World War II simply beggars the reader's imagination given the history of West African nations' exploitation, enforced slavery and direct participation in both of Europe's 20<sup>th</sup> century world wars.

### **Making sense of »Euro-Africa Dialogue« from the shores of West Africa: »colonial difference« and »border thinking« as pluriversality**

What emerges from the WABI narratives proposed in the foregoing is an absence of any geo-historical bonds linking Europe and Africa in a relation of exploitation, dependence and inequality. The presumed solidarities which exist on the European continent driving the EU integration project are abstracted, indeed, from these wider geopolitical relations of inequality, and embraced as a guiding template to be pursued in West Africa.

As a single-authored text, the WABI document certainly cannot claim to represent the views of all its participating member states.<sup>69</sup> We believe it nevertheless sheds crucial

68 K. Dahou, Coopération (note 58), p. 12; trans. from French by authors.

69 Apart from the WABI working paper by Karim Dahou there are a number of other WABI documents that support the analytical frame we are proposing. In particular, see: »Regional Workshop on Cross-Border Cooperation in West Africa. Summary Record«, Ouagadougou (Burkina Faso), 2–3 July, 2003, WABI Working Paper DT/03/03, pp. 21–28 and pp. 50–54; »Second Network Workshop: West African Borders and Integration. Summary Record«,

light on the inner workings of the wider organization, one that can be captured as a peculiar »unbearable lightness of being« which cannot be captured solely in terms of a universal and unidirectional projection of neoliberal norms and forms of governance from a putative center (Europe) to that of a passive periphery (West Africa). Such narratives, though often compelling, underplay the degree of inventiveness, ruse and *bricolage* on the part of postcolonial subjects in making selective use of experiential as well as conceptual resources provided by the West. Indeed, it might be more productive to grasp the particular »idea of transboundary Europe« being mobilized on the shores of the West African continent as one which exists as an open and provocative counterfactual to the actually-existing transboundary Europe we border scholars of Europe make our primary object of study.

This has important implications for the analysis of Euro-African dialogue. »Border thinking« changes our attitude in examining African border regimes in the current and future conjuncture of Euro-African cross-border relations. What thus becomes clear is that African states do not receive European models on transboundary cooperation passively, but are selectively re-working and re-narrating the European experience of cross-border cooperation in order to legitimate local needs and exigencies. These needs are thus not always de-territorializing in nature, but often imply the paradoxical re-territorialization of autocratic state structures. But in this vision the histories and geographies of African border regimes are not »merely local« affairs; since decolonization they have always been informed and criss-crossed by narratives originating outside the continent. Just as after decolonization African states had to develop models of national liberation from within state-centric structures and boundaries inherited from the major European colonial powers, so today they use the European cross-border framework to adapt their own trans-boundary development strategies. In so doing, the »idea of trans-boundary Europe<sup>70</sup> is no longer confined to the space of the European Union, but is now informing regional integration projects in West Africa and around the world (MERCOSUR, ASEAN).<sup>71</sup> But how can we make sense of these uncanny postcolonial »European« *outre-mers* sprouting before our eyes today from the perspective of Europe's enduring double-boundary

Abuja (Nigeria), 27–29 October, 2004, WABI Working Paper DT/26/05, pp. 15–20 and pp. 27–28. See also the Cross-Border Diaries' series that is produced with the editorial and financial support of the Sahel and West Africa Club and the contribution of various local partners of the WABI network. Within the series, see in particular: Issue 06, June 2007 »Cross Border Networks«; Issue 03, February 2006 »Security and Cross Border Co-operation«; Issue 01, May 2005 »How to Unlock Integration«.

<sup>70</sup> J. Agnew, How Many Europes? (note 49).

<sup>71</sup> Mercosur or Mercosul (Spanish: Mercado Común del Sur, Portuguese: Mercado Comum do Sul, English: Southern Common Market) is a customs union between Brazil, Argentina, Uruguay, Paraguay and Venezuela, founded in 1991 by the Treaty of Asunción, which was later amended and updated by the 1994 Treaty of Ouro Preto. Its purpose is to promote free trade and the free movement of goods, peoples, and currency [<http://www.mercosur.int/msweb/>; accessed 1 March 2007]. The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is a political and economic organization of countries located in Southeast Asia. ASEAN was formed on August 8, 1967 by the Philippines, Malaysia, Thailand, Indonesia, Singapore, as a display of solidarity against Communist expansion in Vietnam and insurgency within their own borders. Following the Bali Summit of 1976, the organization embarked on a programme of economic cooperation, which floundered in the mid-1980s only to be revived around a 1991 Thai proposal for a regional »free trade area« (<http://www.aseansec.org/>; accessed 1 March 2007).

problematic, »colonial difference« and »border thinking« from the »exteriority« of the West? We might start by observing the fact that WABI still operates within an overarching set of colonial boundary constraints and imperial cognitive mappings established at the outset of 19<sup>th</sup> century European rule. These constraints are codified in sets of treaties and legal rules which continue to anchor West African states within a firmly bounded inter-national system, and associated political-economic logics. This continues to subordinate West African productive capacities to the imperatives of European as well as wider global markets despite arrangements such as Cotonou.<sup>72</sup> However, what seems to emerge from the WABI document on »Euro-African dialogue« is a shift in the *epistemic effects* of such differentiating logics within the wider African postcolonial sphere.<sup>73</sup> Yet, the nature and direction of thinking at/from the borders of the modern/colonial world-system cannot so easily be mapped onto the revolutionary or progressive energies of mid- to late-20<sup>th</sup> century anti- and post-colonial movements, whose goal *was* to create a viable space outside capitalism. WABI, as we have seen, clearly holds no such pretensions, but precisely for this reason the political potential inherent in its vision of a trans-Mediterranean dialogue is no less interesting and urgent.

In astutely selecting and appropriating the decades-long experiment in European trans-boundary governance, WABI has made a Faustian bargain with the border communities of the West African sub-continent. As a part of this deal with the devil, West Africa »forgets« the recent postcolonial past in exchange for a brand new purchase on the present, free of the legacies which still informs West African transboundary relations. Since the abstraction »Europe« figures prominently in this move, we cannot agree with Mignolo that the terms »Eurocentrism« or »Occidentalism« can be reduced to that geopolitical reality called »western Europe«. In a merely geopolitical sense, we can therefore no longer affirm the existence of a pure »outside« or »exterior« from which to reflect on the modern/colonial world system in its current late capitalist expression. Indeed, if one of the defining features of the »exteriority« of »border thinking« is that it is produced through the tensions between »local histories« and »global designs«, such an epistemological perspective, we reason, could equally take place within the urban heartlands of Europe as well as its territorial peripheries. Thus, for us the key enabling condition for »border thinking« is as much epistemological as it is geopolitical, requiring a »thinking from dichotomous concepts rather than ordering the world in dichotomies«.<sup>74</sup>

Such a formulation requires us not only to ask the question »What is a border?« – the traditional anxiety of border studies, in both its modernist and so-called postmodern

72 S. Engel-Di Mauro (ed), *The European's Burden* (note 10).

73 We may still claim with Mignolo that »border thinking« arises as a response to epistemological frontiers set in place by the »theo- and ego-politics of knowledge« expelled to the outside by epistemic colonial differences'. In his most recent work with Madina Tlostanova, Mignolo argues, indeed, for the need to shift to a »geo-and body-politics of knowledge«, see: W. D. Mignolo / M. V. Tlostanova, *Theorizing from the Borders* (note 6), p. 206. The former terms are territorial and imperial; they have shaped western imperial expansion for five centuries (*ibid.*). For Mignolo and Tlostanova the shift to a geo- and body-political epistemology is heralded as a »de-colonial« move (*ibid.*, p. 210).

74 W. D. Mignolo, *Local Histories/Global Designs* (note 1), p. 85.

variants – but, more fundamentally now, »*What does it mean to be a border?*«.<sup>75</sup> Following this pressing and still yet to be developed research frontier of border knowledge (a true *savoir frontalier*?), its conditions of emergence and modalities of expression, we invite the reader to consider our analysis of the WABI initiative and working paper as a form of »border thinking« in its own right. This is so because in the weave of our text we search for thinking from a space that undulates at the border of variously territorialized abstractions – »Europe«, the European Union, West Africa – without seeking to confer *a priori* epistemological priority to one or another configuration. In this sense, we share Mignolo's project to examine the »space of tension« between two histories and knowledges, »one that is global in design, the other forced to accommodate to such new realities«.<sup>76</sup> However, we are equally attentive to the often unpredictable outcomes of such projections, showing that the degrees of freedom available on the postcolonial frontier to negotiate and recast Eurocentric legacies are always highly contingent affairs.

The type of »border thinking« we propose for European border scholarship has, then, affinities with W.E.B. du Bois' notion of »double consciousness«.<sup>77</sup> In fact we believe this double consciousness lies at the very foundation of »border thinking«: It is a kind of »double vision« that allows us to grasp the plural ideas of Europe being constructed around the European Union project, and emerges from the fate of being classified by the national-imperial gaze. But moving away from the context for du Bois' thinking articulated by the archetypical American duality of Black/White relations, we suggest that in thinking through the fundamental problem of coherence/diversity characterizing the European Union project today in relation to its non-European outsides, a more appropriate metaphor might be one which breaks away from the idea of »social totality« and embraces rather the idea of networks whose articulation will require other epistemological principles, »another logic«, une pensée autre. In such a manner, the world, and Europe's role in it, is reconceived as »pluriversal«:

A world in which many worlds will co-exist cannot be imagined and predicated on the basis of the »good abstract universal valid for all« but, instead, on pluri-versality as a universal project. Critical border thinking and the de-colonial shift are on the road toward that possible future.

Accordingly, to fully come to terms with transboundary Europe through a West African looking glass, we need to reconceive »border thinking« as a »pluriversality« of Europes under construction around the EU project. By framing a key configuration of »border thinking« as pluriversality, we conceptualize the world as »pluri-versal«, overcoming the »fragility« of Mignolo's geographical imagination(s) and moving towards a re-conceptualization of »border thinking« aimed at considering the complex and mobile locations of epistemological »exteriority«. This is to view Europe not as a western project but as a

75 See also: C. Rumford, Theorizing borders, in: European Journal of Social Theory, 5 (2006) 9, pp. 155–169.

76 W. D. Mignolo, Local Histories/Global Designs (note 1), p. 17.

77 W. E. B. Dubois, *The Souls of Black Folk*, New York 1995 (first published 1903); see also: P. Gilroy, *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*, Cambridge 1993.

necessarily global one. If we can still refer to the »meaning of Europe« without blushing, it would then be as a maximally open set of postcolonial future(s) whose ultimate shape we cannot yet imagine. In sum, we are dealing with the endless generosity of the world. In moving from »universality« to »pluriversality« we should not fear it. Let us embrace this »other chance«.

Acknowledgements:

The authors would like to thank the careful reading and supportive comments of an earlier draft of this paper by James W. Scott and Steffi Franke. *Danke, Ihr beiden.*

---

# **FORUM**

---

## **Zwischen nationaler Außenpolitik und interurbaner Kommunikation und Zusammenarbeit: Die Städtepartnerschaft zwischen Leipzig und Lyon in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts**

**Thomas Höpel**

### **SUMMARY**

The article deals with the function and forms of municipal policy in the field of international relations and compares cities in France and in the German Democratic Republic. In examining the partnership between Leipzig and Lyon the article asks for motivations of such a relationship, for its position within the whole municipal policy and compares the scope both cities had in running such a partnership.

In spite of central guidelines given by the governments, the cities pursued their own objectives when developing such relations to cities abroad. That is, to a certain degree, also valid for Eastern Germany where the leading Communist Party used such partnerships firmly as a means of its foreign policy and impeded own municipal initiatives. The partnership between Leipzig and Lyon resumed, however, contacts existing already before 1933 and continued to exist also after the end of the German Democratic Republic. After 1989, it was even resuscitated being a useful instrument for Leipzig to intensify intermunicipal cooperation and transnational exchange on central issues of the city's development during a period of fundamental transition.

### **Einleitung**

Erfahrungsaustausch und Kooperation zwischen Städten, auch jenseits nationaler Grenzen, ist kein neues Phänomen. Gerade im Zuge der Urbanisierung und der damit einhergehenden zahlreichen neuen Probleme der Leistungsverwaltung in der Stadt und städtischen Daseinsfürsorge erhielt der Austausch zwischen den Städten einen neuen Stellenwert. Bis zum Ersten Weltkrieg bildeten sich so in den meisten europäischen Staaten nationale Städte- und Bürgermeistervereinigungen. Zudem kam es zu ersten Initiativen eines internationalen Informationsaustausches, die 1913 in die Gründung des Internationalen Gemeindeverbandes mündeten, selbst wenn dessen Aktivitäten durch

den Ersten Weltkrieg stark gemindert wurden. Zur Herausbildung von Städtepartnerschaften kam es aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie sollten zur Völkerverständigung, zum Abbau der durch die beiden Weltkriege aufgebauten Feindbilder und auch zur (west-)europäischen Integration beitragen.<sup>1</sup>

Leipzig und Lyon begannen seit den 1950/60er Jahren damit, ein Netz von Partnerstädten aufzubauen. Neben dem gegenseitigen Austausch über kommunalpolitische Probleme und dem Versuch, gute Beziehungen mit befreundeten Nationen aus- bzw. mit ehemals verfeindeten Nationen aufzubauen, spielte auch der Ost-West-Gegensatz bei der Suche nach und den Beziehungen zu den Partnerstädten eine wichtige Rolle.

Ich will im Folgenden versuchen, die Logik der kommunalen Außenpolitik beider Städte nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Ende des Jahrhunderts zu rekonstruieren und zu analysieren. Welche Gründe haben ostdeutsche und französische Städte zur Aufnahme von Städtepartnerschaften motiviert, insbesondere mit Städten, die einem anderen Gesellschaftssystem angehörten. Zudem stellt sich die Frage nach dem Stellenwert der Beziehungs- und Transfergeschichte zwischen Leipzig und Lyon. War die Städtepartnerschaft Ausdruck transnationaler Orientierung und Ausrichtung und zeigt sie damit eine Kontinuität in der europaweiten Kommunikation und Vernetzung der Städte über politische Systembrüche hinweg an, oder diente sie, gerade im Falle Leipzigs, rein systemstabilisierenden Zielen?

Ich werde dazu erstens die städtische Außenpolitik beider Städte generell untersuchen. Mit welchen Städten nahmen Leipzig und Lyon nach und nach partnerschaftliche Beziehungen auf, und was waren dafür die entscheidenden Gründe. In einem zweiten Schritt werde ich genauer untersuchen, wie sich die Partnerschaft zwischen beiden Städten in diese Beziehungen einordnet. Dazu werde ich erstens die lange Vorgeschichte bis zum Abschluss des Freundschafts- und Zusammenarbeitsvertrages im Jahr 1981 darstellen und zweitens zeigen, wie dieser Vertrag während der DDR-Zeit und dann nach der politischen Wende im Jahr 1989 ausgestaltet wurde.

## **I. Die Entwicklung von Städtepartnerschaften in Lyon und Leipzig nach dem Zweiten Weltkrieg**

### A) Lyon

Lyon schloss den ersten Partnerschaftsvertrag im Jahr 1951 mit Birmingham, wobei von Birmingham besonders starke Impulse ausgingen. Der Lyoner Bürgermeister Herriot verwies bei der Vorlage seines Antrages auf die Aufnahme partnerschaftliche Beziehungen zu Birmingham sowohl auf die völkerverständigende Rolle einer solchen Beziehung als auch darauf, dass andere französische Großstädte bereits Beziehungen zu britischen Städten

1 Die in Deutschland in der Zwischenkriegszeit entstandenen Städtepartnerschaften waren kein Vorläufer der Städtepartnerschaften. Sie zielten auf die Stärkung des Deutschtums im Ausland und weniger auf internationale Völkerverständigung und Verständigung. Vgl. dazu I. Bautz, Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen im Rahmen der europäischen Kommunalbewegung in den 1950er und 60er Jahren, Siegen 2002, S. 37–43.

unterhalten würden.<sup>2</sup> Diese Argumentation passt in die Politik des Lyoner Bürgermeisters, der seit seinem Amtsantritt 1905 stets versucht hat, Lyon als herausragende Metropole Frankreichs mit übernationaler Ausstrahlung zu inszenieren, der die erste Position in Frankreich nach der Hauptstadt Paris zukommt.<sup>3</sup> Darüber hinaus nannte Herriot auch ähnliche kommunalpolitische Probleme und Herausforderungen als Begründung für die Partnerschaft. Die Beziehungen blieben aber lange auf stark repräsentativer und symbolischer Ebene. Im März 1959 nahm Lyon mit Yokohama freundschaftliche und im Juni 1960 mit Frankfurt am Main partnerschaftliche Beziehungen auf. Die Unterscheidung zwischen Freundschaften und Partnerschaften wurde für Lyon ein Mittel der Distinktion, dass besonders gegenüber Städten aus sozialistischen Ländern Anwendung fand, mit denen allesamt Freundschaftsverträge abgeschlossen wurden, während mit der Mehrzahl der Städte der kapitalistischen Welt Partnerschaftsverträge geschlossen wurden. Der Partnerschaftsvertrag mit Frankfurt am Main resultierte aus den Aktivitäten der Stadt Lyon innerhalb des *Rates der Gemeinden Europas*<sup>4</sup>, dem die Stadt im Jahr 1958 beigetreten war.<sup>5</sup> Mit Zustimmung des französischen Außenministeriums sollten neben dem Verständigungsinteresse Kultur- und Wirtschaftsinteressen beider Städte durch die Partnerschaft gestärkt werden.<sup>6</sup> Birmingham und Frankfurt am Main wurden die zentralen Partner Lyons. Im Jahr 1966 kam es zu einem Dreierbündnis, dass die Bürgermeister Birminghams, das bis dahin noch keine offizielle Städtepartnerschaft mit Frankfurt am Main verband, Lyons und Frankfurt am Mains am 19. April in Frankfurt unterzeichneten. Ende 1966 trat zu diesem Dreierbündnis Mailand als vierte Stadt hinzu. Wichtig für die Auswahl dieser Städte war ihre Rolle als Handels- und Wirtschaftszentrum. So wurde der Antrag zur Aufnahme einer Städtepartnerschaft mit Mailand im Stadtrat damit begründet, dass es sich um die zweite Stadt Italiens handele und dass die Stadt wie Lyon ein großes europäisches Zentrum sei: durch ihr Bankwesen, ihre Messe und ihre Industrieansiedlungen, aber auch durch ihre Bedeutung für Bildung, Kunst und Kultur.<sup>7</sup> Allerdings blieben die Kontakte in den 1960er Jahren auf einer eher symbolischen Ebene, was eine Stadtratsdebatte im Jahr 1971 verdeutlicht. Der Stadtrat Jean Mercier (MRP) kritisierte aus Anlass der Diskussion des Budgets für 1971 scharf das geringe Engagement der Stadt im Rahmen der Partnerschaften. Er führte insbesondere Klagen der Stadt Frankfurt am Main an, die große Anstrengungen zur Intensivierung der Partnerschaft

2 Vgl. den Vorschlag des Lyoner Bürgermeisters, Édouard Herriot, auf Etablierung der Partnerschaft mit Birmingham vor der Commission Générale des Stadtrats: Bulletin Municipal Officiel de la ville de Lyon (BMO), 18. Februar 1951, S. 99.

3 Zur Ausrichtung der Kulturpolitik auf standortpolitische Zielsetzungen in der Zwischenkriegszeit vgl. Th. Höpel, Von der Kunst- zur Kulturpolitik. Städtische Kulturpolitik in Deutschland und Frankreich 1918–1939, Stuttgart 2007.

4 Zum Rat der Gemeinden Europas vgl. I. Bautz, Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen (Anm. 1); Th. Grunert, Langzeitwirkungen von Städte-Partnerschaften, Kehl am Rhein / Straßburg 1981, S. 61–66.

5 Conseil Municipal, 23. Dezember 1957, S. 202–204. Der Lyoner Bürgermeister begründete seinen Vorschlag zum Beitritt mit den Zielen des RGE, der Stärkung der kommunalen Autonomie, der Vertretung der Kommunen bei den europäischen und internationalen Organen. BMO, 15. Dezember 1957, S. 783.

6 BMO, 19. Juni 1960, S. 366f.

7 Conseil Municipal, 19. Dezember 1966.

unternahm, dabei aber in Lyon keine Resonanz fände.<sup>8</sup> Der Lyoner Bürgermeister, Louis Pradel, erteilte aber der Forderung nach intensivem Austausch eine deutliche Absage, da dies für ihn nur eine unnütze Ausgabensteigerung darstellte. Er unterstrich, die Partnerschaft mit Frankfurt am Main nur aus Verständigungsabsicht geschlossen zu haben, und bezeichnete die Frankfurter Anstrengungen als kostspieligen Aktivismus. Als Beispiel einer effektiven Partnerschaft führte er die Kontakte zu Birmingham an, wohin die Stadt Lyon einmal in vier Jahren eine zwölf Personen umfassende Delegation entsenden würde. Alles Weitere wäre Verschwendungen von Steuermitteln.<sup>9</sup>

Erste offizielle Partnerschaftsbeziehungen zu einer Stadt des sozialistischen Blockes nahm Lyon erst im Jahr 1973 auf und zwar zu Wrocław. Allerdings hatte der Bürgermeister Edouard Herriot bereits 1956 dem Stadtrat vorgeschlagen, auch offizielle Beziehungen zu Leningrad aufzunehmen. Hierbei spielte der Aspekt der Friedenssicherung und Völkerverständigung eine entscheidende Rolle. Der Vorschlag wurde in der Stadtratssitzung zwar angenommen, allerdings enthielt sich eine ganze Reihe von Stadträten aus den konservativen und liberalen Fraktionen aus politischen Gründen der Stimme.<sup>10</sup> Zum Abschluss eines offiziellen Freundschafts- oder Partnerschaftsvertrages mit Leningrad kam es dann nicht. 1973 mündete der Stadtratsbeschluss zur Partnerschaft mit Wrocław aber tatsächlich in einen Freundschaftsvertrag. Die Zusammenarbeit sollte vor allem ökonomischer Art sein. Zuvor hatten bereits das Wrocławer Unternehmen »Jelcz« (Autobusbau) und das Lyoner Unternehmen »Berliet« Beziehungen miteinander aufgenommen. Daneben wurden auch kommunalpolitische Fragen, Erfahrungsaustausch zur Verkehrsorganisation, Abwasserversorgung, zur Anlage von Grüngürteln, zum Kampf gegen Umweltverschmutzung und auch zum Kultauraustausch und zur Wissenschaftskooperation als zentrale Punkte der Kooperation beider Städte festgehalten.<sup>11</sup>

In den 1970er Jahren wurden dann weitere Städtepartnerschaften und -freundschaften geschlossen: im Jahr 1975 die Städtepartnerschaft mit Saint-Louis; im gleichen Jahr die Städtefreundschaft mit Minsk, im Jahr 1979 die Städtefreundschaft mit Montréal.

## B) Leipzig

Die erste kommunalpolitische Partnerschaft der Stadt Leipzig wurde im Jahr 1957 mit Kiew angebahnt. Ausgehend von einem Besuch des Vorsitzenden des Kiewer Exekutivkomitees auf der Frühjahrsmesse 1957 wurde ein auf ein Jahr befristeter Partnerschaftsvertrag mit der Stadt Kiew geschlossen, der bis 1961 jedes Jahr erneuert wurde. Seit 1962 wurde die Zusammenarbeit dann auf die Bezirksebene verlagert, wobei die Kontakte zwischen Leipzig und Kiew aufrechterhalten wurden.<sup>12</sup>

8 Conseil Municipal, 1. Februar 1971, S. 27.

9 Conseil Municipal, 1. Februar 1971, S. 27.

10 Conseil Municipal, 18. Juni 1956, S. 98.

11 Bericht der Lyoner Stadtratsdelegation nach Wrocław, Conseil Municipal, 8. Oktober 1973.

12 Gottwald an Außenministerium, Leipzig 23. Oktober 1963, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26308.

In die Kontakte zu Städten aus sozialistischen Ländern, waren sie erst einmal angebahnt, mischten sich Regierung und zentrale Parteiorgane der DDR wenig ein. Der Abschluss neuer Partnerschaften wurde aber von zentraler Seite aus dirigiert. So lehnte das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten im Jahr 1967 den vom Bezirk Leipzig unterstützten Antrag des Rates des Kreises Altenburg ab, einen Partnerschaftsvertrag mit der Stadt Fastow im Kiewer Gebiet abzuschließen. Das Außenministerium gab als Grund an, dass ein Ausbau der Städtepartnerschaften zur Sowjetunion derzeit nicht vorgesehen wäre.<sup>13</sup>

In den 1960er Jahren nahm Leipzig Partnerschaftsbeziehungen zu mehreren Städten auf. Das stand im Zusammenhang mit den außenpolitischen Bestrebungen der DDR, die auf die staatliche Anerkennung und friedliche Koexistenz zielten. Anlässlich des 800jährigen Stadtjubiläums im Jahr 1964 wurden Freundschaftsverträge mit Bandung und Djakarta in Indonesien abgeschlossen. Im Jahr 1966 wurde ein Freundschaftsvertrag mit Bamako in Mali geschlossen. Daneben bestand bereits seit 1962 ein Partnerschaftsvertrag mit der italienischen Stadt Bologna. Allerdings hing die Beziehung zu Bologna in den 1960er Jahren sehr stark von der jeweils in der Stadt regierenden Partei ab. So kam es 1966 nach einem Wechsel des Oberbürgermeisters zu einem Rückgang der Partnerschaftsbeziehungen.<sup>14</sup>

Mit der zunehmenden Anerkennung der DDR auf internationalem Gebiet verloren die Städtepartnerschaften mit Städten des kapitalistischen Auslandes für die DDR-Staatsführung an Bedeutung. Zugleich wurde der Erfahrungsaustausch zu kommunalpolitischen Fragen für die Städte wichtiger. Das mündete in vermehrte Partnerschaften zu Städten des sozialistischen Blockes. Im Jahr 1968 wurde ein Freundschaftsvertrag mit Zagreb geschlossen. Und in den 1970er Jahren wurden die Partnerschaftsbeziehungen der Stadt Leipzig zu Städten sozialistischer Länder weiter ausgebaut. Im Jahr 1973 wurden Verträge über Freundschaft und Zusammenarbeit mit Krakow und Brno vereinbart. 1975 kam dann ein Vertrag mit Plovdiv hinzu. Diese Partnerschaften dienten ganz allgemein der Festigung der sozialistischen Gemeinschaft, zudem wurde der Austausch über zahlreiche Fragen der Kommunalpolitik intensiviert. Insbesondere Wohnungsbau, Handel und Versorgung, Bildung, Kultur und Fragen der »sozialistischen Demokratie« standen im Mittelpunkt der Kooperation. Deshalb wurde in den 1970er Jahren dazu übergegangen, verstärkt Spezialistendelegationen zu entsenden und zu empfangen, um tatsächlich verwertbare Ergebnisse aus den Treffen zu ziehen. Die Beziehungen zu Städten kapitalistischer Staaten dienten dagegen weiter hauptsächlich der Unterstützung außenpolitischer Ziele, selbst wenn nun auch intensiver kommunalpolitische Fragen in den Mittelpunkt gestellt wurden. Nach der Anerkennung der DDR ging es vor allem um die Popularisierung der DDR im kapitalistischen Ausland auf der Grundlage des Prinzips der fried-

13 Außenministerium, Abteilung Parlamentarische und Kommunale Auslandsbeziehungen an Gottwald, Berlin 24. April 1967, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26291.

14 Haase an Gottwald, Leipzig 24. November 1966, Sächs. StA Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26292.

lichen Koexistenz.<sup>15</sup> Den unterschiedlichen in Leipzig empfangenen Delegationen wurde deshalb neben dem Erfahrungsaustausch über speziell interessierende Fragen auch stets ein breites Besuchsangebot in unterschiedlichen sozialen und kulturellen Einrichtungen der Stadt geboten. Ziel war es, jenseits ideologischer Gräben hinweg Anerkennung für soziale und kulturelle Errungenschaften und Einrichtungen zu erlangen. Die DDR wurde stets als humanistischer und antifaschistischer Staat präsentiert, weshalb Besuche in Buchenwald und Weimar bei der Mehrheit der Delegationen aus westlichen Staaten auf dem Programm standen. Neben Bologna, Lyon und Bamako wurden 1970er Jahren mit Mailand partnerschaftliche Beziehungen aufgenommen. Die Beziehungen zu Djakarta und Bandung wurden in den 1970er Jahren hingegen nicht weiter gepflegt. Zu einer westdeutschen Stadt nahm Leipzig erst Ende der 1980er Jahre Beziehungen auf: Im Jahr 1987 wurde ein Partnerschaftsvertrag mit Hannover geschlossen. Die DDR-Führung hatte nur in den 1950er Jahren versucht Städtekontakte zwischen ost- und westdeutschen Kommunen herbeizuführen. Diese sollten den deutschlandpolitischen Plänen der DDR-Führung eine westdeutsche Basis verschaffen. Der Mauerbau bedeutete das Ende der bisherigen Deutschlandpolitik der DDR-Führung, und sie lehnte seit diesem Zeitpunkt alle kommunalen Kontakte zwischen Ost- und Westdeutschland ab. Die Bundesregierung hatte den Bemühungen um Partnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Städten in den 1950er Jahren energisch entgegengearbeitet, seit Mitte der 1960er Jahre förderte sie dann auch Kontakte zu ostdeutschen Städten im Rahmen der Strategie eines »Wandels durch Annäherung«. Das wurde aber von der DDR-Staatsführung lange Zeit abgelehnt. Erst im Zeichen der beginnenden Entspannungspolitik Ende der 1980er Jahre kam es zu ersten deutsch-deutschen Städtepartnerschaften.<sup>16</sup>

Neben der Partnerschaft mit Hannover wurden in den 1980er Jahren noch weitere Städtepartnerschaften mit Ho-Chi-Minh-Stadt, Thessaloniki und 1988 mit Nanjing (Cina) abgeschlossen.<sup>17</sup>

Trotz unterschiedlicher Intentionen beim Abschluss der Partnerschaften und dem unterschiedlichen Grad der staatlichen Einmischung in diesen Prozess, folgten beide Städte den Charakteristika für die Auswahl der Partnerstädte, wie sie sich seit den ersten Städtepartnerschaften zwischen französischen und westdeutschen Städten zu Beginn der 1950er Jahre herausgeschält haben. Partnerschaften wurden stets zwischen Städten gleicher Größe, ähnlicher Bedeutung und mit verwandten Charakteristika auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet aufgenommen.<sup>18</sup> Bei den Partnerstädten von Lyon und Leipzig handelte es sich stets um Städte, die einen ähnlichen Rang innerhalb des jeweiligen Nationalstaats hatten – meist die erste Stadt nach der jeweiligen Hauptstadt – und die bedeutende Zentren von Wirtschaft, Wissenschaft und der Kultur waren. Dabei wa-

15 Stadtarchiv Halle, OB, Nr. 50, Information für den Rat der Stadt 17. August 1973.

16 I. Bautz, Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen (Anm. 1), S. 241–244

17 Stadtarchiv Leipzig, StVuR (2), Nr. 3711, Bl. 19

18 Vgl. C. Defrance, Les premiers jumelages franco-allemands, 1950–1963, in: Lendemains 84, 1996, S. 83–95.

ren in wirtschaftlicher Hinsicht besonders die Messe- und Handelsaktivitäten und die Bedeutung der Industrieansiedlungen zentral.

Die von westeuropäischen Kommunen in den 1950er Jahren angestoßene Städtepartnerschaftsbewegung wurde blockübergreifend rezipiert und den eigenen politischen Anliegen dienstbar gemacht. Ebenfalls übernommen wurde die Idee, Städtepartnerschaften mit regionalen Partnerschaften zu verbinden. Der Bezirk Leipzig suchte so Kontakte zum Département Rhône aufzubauen und neben der Partnerschaft zwischen Lyon und Leipzig eine Reihe von Städtepartnerschaften zwischen kleineren Städten beider Verwaltungsbezirke zu initiieren: Es entstanden offizielle Partnerschaften zwischen Döbeln und Givors (Freundschaftsvertrag 1960), zwischen Wurzen und Corbeil-Essonnes (Freundschaftsvertrag 1960), zwischen Oschatz und Vénissieux (Freundschaftsvertrag 1964) sowie zwischen Böhmen und Vaulx-en-Velin (Freundschaftsvertrag 1965).

## **II. Die Herausbildung der Städtepartnerschaft zwischen Leipzig und Lyon**

Lyon entsprach für Leipzig ebenso wie Leipzig für Lyon den Kriterien, nach denen beide Städte ihre jeweiligen Partnerstädte auswählten. Zu diesen eher allgemeinen Kennzeichen traten weitere Kriterien, die verständlich machen, wieso auf beiden Seiten eine Städtepartnerschaft schon früh anvisiert wurde. Es gab zwischen Leipzig und Lyon bereits eine längere Tradition des Austauschs und der Kooperation. Leipziger Kaufleute hugenottischer Anstammung unterhielten im 18. Jahrhundert enge Kontakte zu den Seidenfabrikanten in Lyon und machten Leipzig zu einem entscheidenden Relais des europäischen Seidenhandels, das den Absatz Lyoner Produkte nach Osteuropa vermittelte.<sup>19</sup>

Bei der im Zuge der Urbanisierung erfolgenden rasanten Stadtentwicklung begannen die Großstädte zudem zunehmend, Erfahrungen anderer, vergleichbarer Großstädte, auf nationaler, aber auch internationaler Ebene zu nutzen. In Lyon knüpfte man zu Beginn des 20. Jahrhunderts bei der Realisierung zweier städtischer Großprojekte an Leipziger Erfahrungen und Vorbilder an. Das weist darauf hin, dass Leipzig zu diesem Zeitpunkt als gleichrangige Großstadt gesehen wurde, deren Errungenschaften auf bestimmten Gebieten als innovativ und nachahmenswert empfunden wurden.

Das betraf zum einen den Bereich der Kultur, zum anderen die Wirtschaft. So wurde das im Jahr 1908 eingeweihte erste Konzerthaus von Lyon, die *Salle Rameau*, nach dem Vorbild des »Neuen Gewandhauses« in Leipzig, das als eines der besten Musikhäuser Europas galt, errichtet. Im Vorfeld des Baus hatte sich eine Lyoner Delegation nach Leipzig begeben, um das Leipziger Konzerthaus vor Ort in Augenschein zu nehmen. Die Proportionen des Lyoner Konzerthauses waren dann die gleichen wie die des Gewandhauses, der Chor wurde wie in Leipzig auf einer Tribüne über dem Orchester plaziert

19 K. Middell, Hugenotten in Leipzig. Streifzüge durch Alltag und Kultur, Leipzig 1998.

und eine Orgel nahm den Raum im hinteren Bereich der Bühne ein.<sup>20</sup> Lediglich beim Materialeinsatz kam es aus Feuerschutzgründen zu Abweichungen.

Während des Ersten Weltkriegs wurde andererseits in Lyon eine Mustermesse nach dem Vorbild und zugleich in Konkurrenz zur Leipziger Messe geschaffen. Anlass war die durch den Ersten Weltkrieg geschaffene Situation. Lyon nutzte den Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland und Österreich und seine Rolle als Transitplatz für die aus den Kolonien kommenden Güter. Mit der Schaffung der Internationalen Messe im Jahr 1916 gelang es der Stadt Lyon, einen Teil des im 19. Jahrhundert verlorenen Bodens im Bereich des Fernhandels und der Einbindung in internationale Handelsstrukturen zurückzugewinnen.<sup>21</sup> Anfangs gab es eine heftige Feindschaft zur Leipziger Messe. Lyon strebte danach, Leipzigs Rolle zu übernehmen. Aber schon zu Beginn der 1920er Jahre erkannten klarsichtige Beobachter, dass Leipzig hartnäckig seine Stellung verteidigen würde und Lyon höchstens eine komplementäre Rolle übernehmen könnte.<sup>22</sup> Mitte der 20er Jahre trat an die Stelle heftiger Konkurrenz eine Annäherung, die auch erste Überlegungen der Zusammenarbeit beider Messen und Städte zur Folge hatte. Ausdruck dieses Wandels ist ein Besuch der Lyoner Messe durch eine Delegation der Stadt Leipzig und der Leipziger Messe unter Leitung des Leipziger Oberbürgermeisters Karl Rothe im März 1928. Neben der Kooperation beider Städte und Messen wurde dabei auch der Gedanke der Völkerverständigung stark gemacht.<sup>23</sup> Das lässt sich insgesamt in ein Klima der Verständigung einordnen, dass sich nach dem Vertrag von Locarno in Deutschland und Frankreich breit machte und mit der Gründung der Deutsch-Französischen Gesellschaft in Deutschland und der *Ligue d'Études Germanique* in Frankreich auch erste sichtbare Konsequenzen hatte, an denen wichtige Großstädte beider Länder partizipierten. Allerdings führte dies noch nicht zur Herausbildung von Partnerschaften zwischen einzelnen deutschen und französischen Städten.<sup>24</sup>

In der Zeit des NS-Regimes und des Zweiten Weltkriegs verschwand dieser Kooperationsgedanke zwar, aber er tauchte, mit der zunehmenden Popularität der Idee der Städtepartnerschaften seit den 1950er Jahren wieder auf. Allerdings zielte die Partnerschaftsbewegung seit Beginn der 1950er Jahre vor allem erst einmal auf den westeuropäischen Raum und hier insbesondere auf eine Annäherung zwischen Frankreich und der Bundesrepublik von unten her. Als aber in der DDR seit 1958 die Bemühungen um Kontakte nach Frankreich zunahmen, lag der Gedanke einer Partnerschaft zwischen Leipzig und Lyon, die an bereits existierende Beziehungen anknüpfen konnte, nahe. Von Seiten Leipzigs handelte es sich aber nicht um transnationale Kommunalbeziehungen im

20 Ebenda, S 103 ff.

21 A. Latrelle, *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, Toulouse 1975, S. 405; J. Labasse / A. G. Marty, *La foire internationale de Lyon: Evolutions et perspectives*, in: *Cahiers d'Histoire*, tome V/1, 1960. S. 78.

22 Vgl. *Le Progrès*, 16. Juni 1920: »Leipzig et sa Foire«.

23 *Le Progrès*, 16. März 1928.

24 Vgl. dazu H. M. Bock, *Europa von unten. Zu den Ursprüngen und Anfängen der deutsch-französischen Gemeindepartnerschaften*, in: A. Jünemann / E. Richter / H. Ullrich (Hrsg.), *Gemeindepartnerschaften im Umbruch Europas*, Frankfurt am Main et al. 1994, S. 13–35.

herkömmlichen Sinne, sondern um instrumentalisierte transnationale Beziehungen, da es sich bei den Akteuren zwar um städtische Vertreter handelte, diese aber im Auftrag der Regierung handelten und deren außenpolitische Ziele verfolgten.

Die DDR wollte mit Hilfe der Städtepartnerschaften die diplomatische Anerkennung der DDR vorantreiben. Frankreich war für dieses Vorhaben von den westeuropäischen Staaten am besten geeignet, weil zahlreiche SED-Funktionäre in der französischen Résistance gekämpft hatten und in Frankreich zudem eine starke kommunistische Partei existierte, die die Initiativen aus Ostberlin unterstützen konnte. Zudem schien Frankreich für ein europäisches Sicherheitssystem mit zwei deutschen Staaten in besonderem Grade empfänglich.<sup>25</sup> Ansprechpartner der DDR auf französischer Seite war die *Association pour les échanges franco-allemands* (EFA), die im Jahr 1958 gegründet worden war und dem PCF nahe stand. Ihr Generalsekretär Robert Lenoir war Mitglied des Zentralkomitees des PCF. Allerdings bestand die Stärke der EFA vor allem darin, dass sie namhafte Persönlichkeiten aus allen gesellschaftlichen Bereichen umfasste, die meist in der Résistance aktiv gewesen oder nach Deutschland deportiert worden waren.<sup>26</sup>

Erste Kontakte zu Lyon wurden vom Leipziger Oberbürgermeister, Walter Kresse, der auch Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindetages der DDR war, im Jahr 1960 aufgenommen.<sup>27</sup> Im August 1960, im Februar 1961 und im August 1962 kam es zu ersten Treffen mit französischen Partnern in Leipzig, bei denen auch erste Entwürfe für eine Arbeitsvereinbarung von französischer Seite vorgelegt wurden.<sup>28</sup> 1961 hatte sich in Lyon ein Arbeitskreis der EFA gebildet, aus dem im Jahr Mai 1965 das Freundschaftskomitee Lyon-Leipzig hervorging.<sup>29</sup> Dieser *Cercle Lyonnais* trat für eine Partnerschaft der beiden Messestädte ein. Seine Aktivität wurde durch die im Jahr 1960 geschlossene Partnerschaft zwischen Lyon und Frankfurt am Main ausgelöst. Aus Anlass der Entsendung einer Lyoner Stadtratsdelegation zur Unterzeichnung des Partnerschaftsvertrages nach Frankfurt am Main kam es zur ersten offiziellen Erwähnung einer möglichen Partnerschaft zwischen Lyon und Leipzig. Der Stadtrat Georges Revel vertrat als Sprecher der kommunistischen Stadtratsfraktion die Ansicht, dass die Zeremonie in Frankfurt am Main zu einer politischen Demonstration genutzt würde. Er forderte, dass Städtepart-

25 P. Jardin, La place de la France dans la stratégie diplomatique de la RDA (1949–1961), in: U. Pfeil (Hrsg.), La RDA et l'Occident, Asnières 2000, S. 323–338.

26 Vgl. H.-Ch. Herrmann, »Bedeutende Basen der Anerkennungsbewegung« – Zur Bedeutung der Städtepartnerschaften zwischen Frankreich und der DDR, in: H. Timmermann (Hrsg.), Das war die DDR. DDR-Forschung im Fadenkreuz von Herrschaft, Außenbeziehungen, Kultur und Souveränität, Münster 2004, S. 356–385; G. Badia, L'association France-RDA, in: U. Pfeil (Hrsg.), La RDA et l'Occident, Asnières 2000, S. 455–464.

27 Der Deutsche Städte- und Gemeindetag der DDR war im Jahr 1956 nach westdeutschem Vorbild gegründet worden und sollte die Attraktivität der ostdeutschen »Selbstverwaltung« für westdeutsche Kommunalpolitiker erhöhen. Es handelte sich aber nicht um eine kommunale Interessenorganisation, sondern um ein reines Propagandawerkzeug für die DDR-Außenpolitik. Vgl. Ingo Bautz, Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen (Anm. 1), S. 248.

28 Bericht des Sekretärs des Rates der Stadt Leipzig, Haase, an den Sekretär des Rates des Bezirkes Leipzig, Margot Gottwald, 31. Januar 1966, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26292.

29 Vgl. »Le cercle Lyonnais des échanges franco-allemands devient comité d'amitié Lyon-Leipzig», in: La voix du Lyonnais, 9. Mai 1965.

nerschaften nicht außenpolitischen, sondern kommunalpolitischen Zwecken zu dienen hätten. Deshalb sollte der Städtepartnerschaft mit Frankfurt am Main eine solche mit Leipzig folgen, da Lyon und Leipzig als Messestädte und Wirtschaftsstandorte viele Gemeinsamkeiten und gemeinsame Interessen aufweisen würden.<sup>30</sup>

Der *Cercle Lyonnais* der EFA arbeitete intensiv auf eine Freundschaftsvereinbarung mit der Stadt Leipzig hin. Es dauerte aber noch bis zum Februar 1964 bis es zu einem Freundschaftsvertrag zwischen der Stadt Leipzig und dem *Cercle Lyonnais* der EFA kam. Zwar reisten seit 1960 verschiedentlich Lyoner Delegationen nach Leipzig,<sup>31</sup> der Leipziger Stadtrat suchte aber anfangs vor allem, seine Verbindungen nach Lyon dafür einzusetzen, den Lyoner Stadtrat zur Aufnahme offizieller Kontakte zu bewegen. Der Leipziger Rat strebte deshalb bewusst keine Vereinbarung mit dem *Cercle Lyonnais* der EFA an, um der Entscheidung des Lyoner Stadtrats nicht vorzugreifen. Zur Aufnahme offizieller Kontakte zu Leipzig war aber der von Louis Pradel geleitete Stadtrat in den 1960er Jahren nicht bereit.<sup>32</sup> Dagegen drängte die 1962 unter dem Dach der Liga für Völkerfreundschaft gebildete Deutsch-Französische Gesellschaft in Berlin und der Rat des Bezirks Leipzig, der vom ZK des PCF direkt angesprochen worden war, auf den Abschluss eines Vertrages. Die Auslandsabteilung des ZK der SED genehmigte und unterstützte dies.<sup>33</sup> Der Freundschaftsvertrag Leipzig-Lyon wurde als Voraussetzung für weitere Verbindungen zwischen Städten des Bezirkes Leipzig und des Departements Rhône angesehen.<sup>34</sup> Im November 1963 war es bereits in Leipzig zu einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit von FDGB und CGT sowie EFA und Deutsch-französischer Gesellschaft gekommen, die auf die Schaffung von Betriebspartnerschaften zielte. Die beiden Gewerkschaftsverbände hatten zudem zugestimmt, die Anerkennungsbestrebungen der DDR zu unterstützen.<sup>35</sup>

So kam es dazu, dass am 11. Februar 1964 der Freundschaftsvertrag nicht offiziell zwischen den Städten, sondern zwischen den geschaffenen Freundschaftskomitees in Leipzig und Lyon geschlossen wurde. Das Leipziger Komitee Leipzig-Lyon hatte dabei durchaus offiziellen Charakter. Es stand unter der Leitung des Leipziger Oberbürgermeisters Walter Kresse, Sekretär war der Leiter der Presse- und Kongressstelle der Stadt Leipzig, Harald Krüger. Zudem gehörten dem Komitee weitere Stadträte an. Im Freundschaftsvertrag wurde die Vergleichbarkeit beider Städte hervorgehoben, die einen Erfahrungs-

30 Conseil Municipal, 26. Sept. 1960.

31 Vgl. den Bericht über eine Reise Lyoner Lehrer nach Leipzig, die dort die schulischen Einrichtungen in Augenschein nahmen. *La voix du Lyonnais*, 9. Juni 1963; vgl. auch den Bericht des Rats der Stadt an den Sekretär des Rates des Bezirkes Leipzig, 31. Januar 1966, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26292.

32 Vgl. *Oui, à quand le jumelage Lyon-Leipzig?*, in: *La voix du Lyonnais*, 24. November 1963.

33 Bericht des Sekretärs des Rats der Stadt Leipzig, Haase, an den Sekretär des Rates des Bezirkes Leipzig, Margot Gottwald, 31. Januar 1966, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26292.

34 Vgl. Bericht des Rat des Bezirkes an das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, 13. November 1964, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26287.

35 Vgl. Protokoll der Sitzung vom 5. November 1963, Leipzig 27. August 1964, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26308.

austausch auf allen Gebieten sinnvoll machen würde. Zugleich wurden Völkerverständigung und Friedensbewahrung im Angesicht eines drohenden Atomkriegs als zentrale Motive unterstrichen. Die »Normalisierung« der Beziehungen Frankreichs zur DDR wurde als wichtiger Beitrag dazu hervorgehoben. Der Vertrag sah vor, dass jedes Jahr eine spezielle Arbeitsvereinbarung getroffen werden sollte, in der die Zusammenarbeit für das kommende Jahr detailliert abgestimmt würde. Ein Austausch von Informationsmaterial und Delegationen wurde beschlossen. Die beiden Komitees sollten die Lebensumstände in der Partnerstadt bekannt machen und breite Bevölkerungsteile zu erreichen suchen. Es wurde ein Austausch von Kindern und Jugendlichen vorgesehen, vor allem in der Ferienzeit. Schließlich wurde vereinbart, die Anstrengungen für die Schaffung einer offiziellen Städtepartnerschaft zu verstärken.<sup>36</sup>

Am 27. Februar 1964 unterzeichneten in Leipzig Vertreter des regionalen Büros des FDGB und der *Union départementale* der CGT eine Arbeitsvereinbarung über die Zusammenarbeit, die für 1964 den Austausch von Delegationen vorsah sowie die Entsendung von Arbeiterkindern in Ferienlager in der DDR.<sup>37</sup>

Im Gefolge des Freundschaftsvertrages entwickelten sich intensive Beziehungen. Alle Aktivitäten waren stets stark mit politischen Zielen durchsetzt. In der DDR nahmen das ZK der SED und die Regierung nachhaltigen Einfluss auf die Städtepartnerschaften. Das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der DDR gab Leitlinien für die Erstellung von Freundschaftsabkommen heraus. Alle Freundschaftsverträge waren vor der Beschlussfassung dem Außenministerium zur Begutachtung vorzulegen.

Das Ministerium gab zugleich grundlegende Richtlinien für die kommunalpolitische Zusammenarbeit heraus. Die kommunalen Beziehungen sollten die Außenpolitik der DDR unterstützen.

*Die Hauptaufgabe der kommunalen Beziehungen zum nichtsozialistischen Ausland besteht darin, zur Völkerverständigung, zur schrittweisen Normalisierung der Beziehung der DDR zu dem betreffenden Lande und damit zur Festigung des Friedens beizutragen.<sup>38</sup>*

Das Ministerium orientierte dabei auf behutsames Vorgehen beim Abschluss von Freundschaftsverträgen. Es sollte jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen Staates oder von Drittstaaten vermieden werden. Um tatsächlich Erfolg mit den kommunalpolitischen Beziehungen zu haben, sollte von platter Agitation abgesehen werden und dagegen stärker sachliche Argumentation im Vordergrund stehen. Auch wenn es primär um die Normalisierung der Beziehungen zwischen Frankreich und der DDR ging, hätten der Erfahrungsaustausch auf kommunalpolitischen Gebieten und das gegenseitige Kennenlernen im Vordergrund zu stehen. Die Verträge sollten das Prinzip

36 Der Wortlaut des Freundschaftsvertrages ist abgedruckt in: *La voix du Lyonnais*, 15. März 1964.

37 Vgl. »Après le jumelage syndical Lyon-Leipzig», in: *La Voix du Lyonnais*, 29. März 1964.

38 Pläschke (Leiter der 5. Europäischen Abteilung im Außenministerium) an Sekretär des Rates des Bezirks Leipzigs, Margot Gottwald, Berlin 28. November 1963, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26308.

der Gegenseitigkeit enthalten, d. h. Einladungen sollten nicht nur von deutscher, sondern auch von französischer Seite ausgesprochen werden. Das richtete sich insbesondere gegen die Tätigkeit des Alliierten Reiseamtes in Westberlin (*Allied Travel Board*), das an Ostdeutsche Visa für Reisen in Länder ausstellte, die die DDR diplomatisch nicht anerkannt hatten. Das Alliierte Reiseamt lehnte solche Visa aber ab, handelte es sich um politisch motivierte Reisen wie zum Beispiel zum Abschluss von Städtepartnerschaften.<sup>39</sup> Einreisevisa nach Frankreich sollten möglichst unter Umgehung dieser Institution direkt beim französischen Außenministerium beschafft werden, was dieses aber seit 1958 kategorisch ablehnte.<sup>40</sup> Tatsächlich litten die Auslandsbeziehungen der DDR sehr stark unter diesen Ausreisebeschränkungen. 1963 wurde sowohl Musikern des Leipziger Gewandhausorchesters als auch einer Messedlegation, die beide nach Lyon eingeladen waren, Einreisevisa verweigert.<sup>41</sup> Das Alliierte Reiseamt in Westberlin wurde als wichtiger Bestandteil der diplomatischen Isolierung der DDR gesehen und die kommunalen Partnerschaften boten eine Plattform, dagegen von außen her Front zu machen. Allerdings konnte die französische Öffentlichkeit, abgesehen von wenigen öffentlichen Protesten, kaum nachhaltig im Sinne der DDR beeinflusst werden.<sup>42</sup>

Nachdem anfangs von zentraler Stelle auf den Abschluss von Freundschaftsverträgen mit Freundschaftskomitees gedrängt worden war, richteten sich seit 1966 die Bemühungen der DDR-Regierung verstärkt darauf, die bestehenden Partnerschaften zu offizialisieren. Sollte dies nicht möglich sein, wurde auch an eine Reduzierung der Partnerschaften gedacht. Die Zahl der einreisenden Delegationen sollte nicht weiter erhöht werden, es sollte vielmehr versucht werden, bedeutende Persönlichkeiten zur Teilnahme an Besuchen in der DDR zu gewinnen.

Während Leipzig weiter auf die Offizialisierung der Partnerschaft mit Lyon drängte, verfolgte Lyon eine zweigleisige Strategie. Zwar lehnte der Lyoner Bürgermeister, Louis Pradel, eine offizielle Partnerschaft ganz im Sinne der französischen Regierung ab, zugleich entsandte die Stadt wiederholt Vertreter der Stadt, Stadträte oder Beigeordnete des Bürgermeisters, nach Leipzig.<sup>43</sup> Zudem wurden Vertreter der Leipziger Messe in Lyon bereits seit 1964 offiziell empfangen.<sup>44</sup> Hintergrund dieser Doppelstrategie waren ohne Zweifel die deutsch-deutschen Konflikte. Die Bundesrepublik hatte seit Ende der 1950er Jahre versucht, die Bemühungen um Städtepartnerschaften zwischen DDR-Städten und

39 U. Pfeil, *Le rôle de la RDA dans les relations entre la France et l'Allemagne fédérale de 1966 à 1969*, in: ders. (Hrsg.), *La RDA et l'Occident*, Asnières 2000, S. 339–356, hier S. 352 f.

40 P. Jardin, »La place de la France dans la stratégie diplomatique de la RDA (1949–1961)», in: Ulrich Pfeil (Hrsg.), *La RDA et l'Occident*, Asnières 2000, S. 323–338.

41 *La voix du Lyonnais*, 15. März 1964.

42 I. Bautz, *Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen* (Anm. 1), S. 286.

43 1966 kam eine Delegation nach Leipzig, der vier Beigeordnete des Lyoner Bürgermeisters angehörten, Gottwald an Manneberg, 11. Mai 1966, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26286; *Le Progrès*, 18. Juni 1966.

44 So gab es einen Empfang für Vertreter der Leipziger Messe durch die Lyoner Messeverantwortlichen, an dem auch ein Beigeordneter des Lyoner Bürgermeisters offiziell teilnahm. Vgl. *La voix du Lyonnais*, 6. Dezember 1964.

französischen Städten zu blockieren. Bereits Ende 1959 kam es zu ersten diplomatischen Gesprächen zwischen Vertretern der deutschen Botschaft in Paris und französischen Regierungsstellen. In deren Gefolge wurde der Bundesrepublik versichert, dass die französische Regierung alles in ihrer Macht stehende tun würde, um derartige Kontakte zu unterbinden. Die Präfekten wurden vom Innenministerium angewiesen, Stadtratsbeschlüsse über offizielle Städtepartnerschaften mit DDR-Städten nicht zu bestätigen.<sup>45</sup> Allerdings konnte dies nicht verhindern, dass die doch weitgehend unabhängigen Stadtverwaltungen französischer Städte Kontakte und, wenn auch nicht offiziell bestätigte, Partnerschaften mit DDR-Städten unterhielten. Die Bundesregierung bestand zudem auf dem Alleinvertretungsanspruch für den Fall, dass es zu Dreieckspartnerschaften kommen würde, d.h. wenn eine französische Stadt Kontakte sowohl zu einer west- als auch zu einer ostdeutschen Stadt aufnehmen würde.

Die Lyoner Strategie gegenüber Leipzig sollte solche Komplikationen ausschalten. Allerdings gelang auch dies nicht gänzlich. So klage der deutsche Konsul im Jahr 1966 Lyon der Untreue gegenüber Frankfurt an, weil die Stadt eine Einladung an Leipzig gesandt hatte. Der Beigeordnete des Bürgermeisters, Félix Rollet, betonte aber, dass es sich nicht um eine offizielle Partnerschaft handeln würde, dass Lyon aber Kontakte wirtschaftlicher Art nach eigenem Ermessen gestalten würde.<sup>46</sup> Gerade die Wirtschaftskontakte nahmen seit 1966 mit der Schaffung einer speziellen Außenhandelskammer der DDR in Lyon, ein Ableger der zuvor in Paris aufgebauten Kammer, weiter zu.<sup>47</sup>

In diese Logik fügt sich auch der erste Besuch eines Leipziger Oberbürgermeisters in Lyon nach 1945. Walter Kresse besuchte Lyon aus Anlass der Messe im April 1969. Neben dem Messebesuch und Gesprächen mit Messeverantwortlichen besichtigte Kresse geführt vom Beigeordneten des Lyoner Bürgermeisters, Félix Rollet, verschiedene städtische Projekte und kürzlich fertig gestellte städtische Bauvorhaben. Es kam auch zu einem kurzen Treffen mit dem Lyoner Bürgermeister Louis Pradel.<sup>48</sup>

Leipzig setzte in den folgenden Jahren die Bestrebungen zur Offizialisierung der Partnerschaft fort. Verschiedene Einladungen des Lyoner Bürgermeisters nach Leipzig zeugen davon.<sup>49</sup>

1974 gelang auf dem anvisierten Weg ein entscheidender Schritt. Im Rahmen der Freundschaftswoche Lyon-Leipzig, mit der auf das zehnjährige Jubiläum des Freundschaftsvertrages hingewiesen wurde, besuchte eine Leipziger Delegation Lyon. Sie stand unter Leitung des Leipziger Oberbürgermeisters Karl-Heinz Müller, daneben gehörten ihr Werner Wolf, Leiter der Abteilung Kultur des Rates des Bezirkes Leipzig, sowie ein Abgeordneter des Bezirkstages Leipzig und eine Vertreterin der Freundschaftsgesellschaft DDR-Frankreich an. Im Rahmen dieses Besuches kam es zu einem längeren Gespräch mit dem Lyoner Bürgermeister Louis Pradel, der aufgrund des Todes des französischen

45 I. Bautz, Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen (Anm. 1), S. 285 f.

46 H.-Ch. Herrmann, »Bedeutende Basen der Anerkennungsbewegung« (Anm. 25), S. 376.

47 Bulletin d'information du comité du Rhône des échanges franco-allemands, 7/1969.

48 La voix du Lyonnais, 6. April 1969.

49 U. a. zur Herbstmesse 1972 vgl. Stadtarchiv Leipzig, StVuR (2), Nr. 567, Bl. 2.

Staatspräsidenten erst nur fünf Minuten zugesagt hatte, sich dann aber doch eine drei-viertel Stunde Zeit nahm. Müller übergab Pradel den Vorschlag für einen Freundschaftsvertrag zwischen Leipzig und Lyon und der Lyoner Bürgermeister versprach, diesen zu prüfen. Zudem wurden weitere kommunalpolitische Fragen diskutiert.<sup>50</sup>

Die *Association France-RDA* erinnerte Pradel Anfang 1976 nach Abschluss des Freundschaftsvertrages mit Minsk daran, dass er dem Leipziger Oberbürgermeister 1974 einen Freundschaftsvertrag in Aussicht gestellt hatte und bat, die Sache nun rasch voranzubringen.<sup>51</sup> Pradel unterbreitete daraufhin dem Lyoner Stadtrat am 22. März 1976 einen solchen Vorschlag, den dieser bestätigte.

Zur offiziellen Unterzeichnung des Freundschaftsvertrages kam es dann aber erst 1981 bei einem Besuch des Leipziger Oberbürgermeisters in Lyon. Es ist schwierig, die Ursachen für diese Verzögerung genau zu bestimmen. Grund für die späte Umsetzung der Stadtratsbeschlüsse könnte der Wechsel an der Spitze der Lyoner Stadtverwaltung sein, wo Francisque Collomb dem verstorbenen Louis Pradel Ende 1976 nachfolgte. Collomb hatte zwar bereits umfangreiche Kontakte nach Leipzig im Rahmen seiner Tätigkeit für die Lyoner Messe, aber sein neues Amt und die von ihm begonnene ambitionierte Politik ließen das Projekt Städtepartnerschaft erst einmal in den Hintergrund treten. Zudem scheint es so, als hätte er angenommen, dass eine Partnerschaft durch den Stadtratsbeschluss de facto bereits bestünde. So wurde Leipzig mit dem Datum des Stadtratsbeschlusses als Partnerstadt Lyons in den Akten geführt.<sup>52</sup> Auch teilte Collomb dem Vorsitzenden der Gesellschaft France-RDA am 22. März 1978 mit, dass er den Leipziger Oberbürgermeister Müller zur Einweihung der Lyoner Metro wie alle Vertreter der Partnerstädte nach Lyon einladen werde. Müller, der gerade von der Konferenz der Bürgermeister der Großstädte der Welt aus Mailand zurückkehrte, konnte diese Einladung aber nicht annehmen. Wir finden seit 1977 insgesamt eine Reihe gegenseitiger Einladungen der Bürgermeister, die aber jeweils aus Termingründen ausgeschlagen wurden.<sup>53</sup> In den Akten wird zugleich ein Rückgang der Partnerschaftsaktivitäten zwischen beiden Städten konstatiert, das genaue Ausmaß ist aber aufgrund der sehr schlechten Aktenlage kaum genau zu bestimmen. Es scheint sich vor allem um eine Reduzierung der Zahl der nach Leipzig entsandten Delegationen aus Lyon zu handeln. Das würde sich aber durchaus in die in den 1970er Jahren von Leipzig verfolgte Strategie einordnen, die vor allem auf den Austausch von Spezialistendelegationen und eine Reduzierung der Zahl von eher repräsentativen Delegationen zielte. Vergleicht man einmal das Ausmaß des Austausches mit Lyon im Jahr 1978, für das detaillierte Akten vorliegen, mit dem, der gegenüber den anderen Partnerstädten gepflegt wurde, so rangiert Lyon weiter an erster Stelle und zwar

50 Oberbürgermeister Dr. Müller, Bericht der Delegation des Rates des Bezirkes und des Rates der Stadt Leipzig über die Teilnahme an der Freundschaftswoche Lyon-Leipzig vom 4. bis 11. April 1974 in Lyon, Stadtarchiv Leipzig StVuR (2), Nr. 455, Bl. 186–193.

51 Association France-RDA an Louis Pradel, 18. Februar 1976, AML, 1474 WP 137 Freundschaftsvertrag mit Leipzig.

52 Vgl. AML 1474 WP 130 Parrainages et Jumelages 1977, 1979.

53 Vgl. Rat der Stadt Leipzig, Leipzig 18. September 1978, Sächs. StA Leipzig, SED Stadtleitung Leipzig, Nr. IV/D/05/1/255; Müller an Collomb, 9. Mai 1978, AML, 1474 WP 137 Freundschaftsvertrag mit Leipzig.

auch noch vor den Partnerstädten aus sozialistischen Ländern. Auch die Bürgermeister von Leipzig und Lyon unterhielten seit 1976 eine regelmäßige Korrespondenz<sup>54</sup>, die dann schließlich 1981 in die Unterzeichnung des Freundschaftsvertrages mündete. Im Jahr zuvor war eine offizielle Delegation des Lyoner Stadtrats, der mehrere Stadträte und Beigeordnete des Bürgermeisters angehörten, zu einem Besuch nach Leipzig entsandt worden. Dieser Besuch diente der Vorbereitung des Freundschaftsvertrages gedient haben.<sup>55</sup> Insgesamt führte der Abschluss des Vertrages aber zu keiner Intensivierung der Beziehungen beider Städte in den 1980er Jahren. Die Beziehungen beschränkten sich auf den Austausch von Glückwunschtelegrammen und auf Einladungen von Kommunaldelegationen, die dann aber aus Budgetgründen nicht wahrgenommen wurden.

### **III. Ausgestaltung der Partnerschaft**

Die Partnerschaft zwischen Leipzig und Lyon sollte von Seiten der DDR vor allem der Werbung für das »andere Deutschland« dienen. Neben dem regelmäßigen Empfang von Delegationen aus Lyon in Leipzig und der Organisation von Ferienaufenthalten für französische Kinder und Jugendliche in und um Leipzig wurde vor allem mit kulturellen Veranstaltungen für die Partnerschaft und die DDR geworben.

Der Lyoner *Cercle* der EFA, später das Freundschaftskomitee Lyon-Leipzig, organisierte eine umfangreiche Delegationstätigkeit nach Leipzig. Es kamen unterschiedliche soziokulturelle und professionelle Gruppen nach Leipzig, die dort mit verschiedenen Feldern des gesellschaftlichen Lebens vertraut gemacht wurden: Grundschul-, Gymnasial- und Berufsschullehrer, Ärzte, Architekten, Juristen, Kommunalpolitiker, Frauen-, Sport- und Gewerkschaftsfunktionäre, Widerstandskämpfer, Journalisten, Ingenieure, Künstler. Diese Delegationen sollten möglichst ein breites soziales und politisches Spektrum widerstrengen und nicht etwa nur auf einen kommunistisch oder linkssozialistisch orientierten Personenkreis und die Arbeiterschaft begrenzt sein.<sup>56</sup> Das Besuchsprogramm besaß stets einen kulturellen und einen fachlichen Teil, der sich am Interessenfeld der jeweiligen Delegation orientierte. Der kulturelle Teil umfasste fast immer eine Stadtrundfahrt, einen Museumsbesuch und einen Besuch der Leipziger Oper. Dazu trat oft eine Exkursion entweder nach Weimar / Buchenwald oder nach Dresden. Der fachliche Teil beinhaltete Besichtigungen von städtischen Einrichtungen, die abhängig von der Zusammensetzung der jeweiligen Delegation ausgewählt wurden. An diese Besichtigungen schloss sich meist eine Diskussion mit Angestellten der jeweiligen Einrichtung ab. Pädagogen

54 AML, 1474 WP 137 Freundschaftsvertrag mit Leipzig.

55 Weder in den Stadtarchiven in Lyon und in Leipzig noch im Sächs. Staatsarchiv Leipzig finden sich Dokumente zu den Inhalten der während des Besuches besprochenen Fragen.

56 Plaschke an Sekretär des Rates des Bezirks Leipzigs, Margot Gottwald, Berlin 16. Juli 1964, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26308; Rat des Bezirkes Leipzig, Ref. Kommunale Auslandsbeziehungen und Westarbeit, Leipzig 13. Dezember 1967: Vorbereitung des Arbeitstreffens mit dem Vertreter der Gesellschaft Echanges Franco-Allemandes: Schwerpunkte für die Vorberatung mit den Bürgermeistern des Bezirks, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26261.

besuchten meist Polytechnische Oberschulen, Kindertageseinrichtungen, Kommunalpolitiker soziale Einrichtungen und Schwerpunktbaustellen in Leipzig, Architekten neue Wohngebiete und Baustellen etc. Die Diskussionen sollten mit der sozialistischen Ausrichtung der jeweiligen Einrichtung vertraut machen. Rein politische Diskussionen, die nicht an die spezifischen Interessen der Delegationsteilnehmer anknüpften, waren selten. Bei den noch vorliegenden Besuchsprogrammen von zwölf Delegationen vor allem aus den 1970er Jahren gab es nur insgesamt sechs solcher Diskussionen: sie drehten sich bis 1973 entweder um die völkerrechtliche Anerkennung der DDR und danach um Fragen der sozialistischen Demokratie. Solche Grundsatzdiskussionen fanden häufiger bei Besuchen von Jugenddelegationen statt, die vor allem in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre vermehrt nach Leipzig kamen.

Insgesamt zeigt sich das Bemühen, die Delegationsteilnehmer über das Leben in Leipzig und der DDR zu informieren und ein möglichst attraktives Bild von den kulturellen und sozialen Gegebenheiten zu bieten. Dazu wurde möglichst auf die Interessen der Franzosen eingegangen. Ein gutes Beispiel dafür ist das seit 1965 zentral durchgeführte Lehrersymposium. Nachdem ein von der Deufra organisiertes Symposium für französische Lehrer in der DDR Ostern 1964 großen Zuspruch gefunden hatte, schaltete sich das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten ein. Der Leiter der Europäischen Abteilung des Ministeriums informierte die für die Auslandsarbeit verantwortliche Sekretärin des Rates des Bezirkes Leipzig, Margot Gottwald, darüber, dass diese Veranstaltung 1965 zentral wiederholt werden würde und alle Städte des Bezirks mit Partnerschaftsbeziehungen nach Frankreich Lehrerdelegationen einladen könnten. Diese Delegationen sollten möglichst ein breites politisches Spektrum widerspiegeln und nicht allein auf kommunistisch oder linkssozialistisch orientierte Lehrer begrenzt sein.<sup>57</sup> Das Symposium wurde in den folgenden Jahren ein fester Bestandteil des Kooperationsprogramms.

Von besonderem Interesse für die Lyoner Seite waren die Kinderferienlager in der DDR, weil das die einzige Einnahmequelle der EFA war, mit der dann deren weiteren Aktivitäten finanziert wurden. Der Rat des Bezirkes Leipzig, der den Kinderferienaustausch zentral koordinierte, übernahm die gesamten Aufenthaltskosten der französischen Kinder und die Reisekosten ab der DDR-Grenze. Während die EFA deshalb auf mögliche Ausweitung der Ferienaktion hinarbeitete, wandte sich der Rat des Bezirkes Leipzig bereits 1965 gegen einen zu starken Zuwachs der Kinderferienaktion. Der Bezirk wollte nicht seine gesamten Mittel im Bereich der internationalen Arbeit nur für die Organisation von Kinderferienaufenthalten von französischen Kindern einsetzen. Zwar wurde die Kinderferienaktion auch als gute Werbung für die DDR und die zwischen zwölf und 14 Jahre alten Kinder als Mittler eines positiven DDR-Bildes gesehen, der Rat des Bezirkes drängte die EFA aber vor allem darauf, mehr für die Offizialisierung der Städtepartnerschaften zu tun.<sup>58</sup> Trotzdem

57 Plaschke an Gottwald, Berlin 16. Juli 1964, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26308.

58 Margot Gottwald: Protokoll über Gespräch mit Tournier, Leipzig 29. Januar 1965, Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Bezirkstag und Rat des Bezirkes Leipzig, Nr. 26286.

war und blieb die Kinderferienaktion ein zentraler Bestandteil der Zusammenarbeit bis in die 1980er Jahre.

In den 1960er Jahren wurde der Jugend großes Augenmerk geschenkt. Neben der Kinderferienaktion kamen Jugendliche, vermittelt durch die EFA, auch zu Ostern und Weihnachten nach Leipzig und wurden in dieser Zeit in Leipziger Familien beherbergt. Zudem kamen Delegationen von Gymnasiasten und Studenten nach Leipzig.

Neben dem Austausch von Delegationen, der Kinderferienaktion und der Aufnahme französischer Jugendlicher in Leipziger Familien sollten zudem Betriebspartnerschaften aufgebaut sowie ein Kulturaustausch organisiert werden. Während die Erfolge mit Betriebspartnerschaften gering waren, kam es zu zahlreichen Aktivitäten auf kulturellem Gebiet. Diese Aktivitäten waren zudem weniger eingleisig wie die anderen, da auch in Lyon zahlreiche Kulturveranstaltungen durchgeführt wurden. Besondere Höhepunkte waren die Freundschaftswochen, die 1965, 1969 und 1974 in beiden Städten organisiert wurden. Daneben gab es eine Reihe von Ausstellungen, Konzerten, Lesungen, Filmvorführungen und Vorträgen. Höhepunkte waren dabei mehrere Ausstellungen mit Werken Leipziger Maler in Lyon 1966 und 1969 sowie im Jahr 1966 ein Konzert des Gewandhausorchesters im *Théâtre de la Cité*. Im Gegenzug waren in Leipzig verschiedene Ausstellungen zu sehen, so eine Fotoausstellung und eine Überblicksausstellung über Lyoner Malerei. Zur Freundschaftswoche 1974 gab es ein Gastspiel eines Leipziger Opernsängers sowie eine Ausstellung zur deutschen Exilliteratur in der neu erbauten Stadtbibliothek in Lyon.

Die Stadt Leipzig und das Freundschaftskomitee Lyon-Leipzig setzten sich zudem seit 1966 für eine Universitätspartnerschaft ein<sup>59</sup>, die im Jahr 1974, ein Jahr nach der diplomatischen Anerkennung der DDR durch Frankreich, zwischen der Karl-Marx-Universität Leipzig und der Université Lyon II unterzeichnet wurde. Sie sah Wissenschaftler- und Literaturaustausch zwischen beiden Universitäten sowie die alljährliche Entsendung von Lyoner Studenten nach Leipzig zu Ferien- und Studienaufenthalten vor.<sup>60</sup> Damit knüpfte das Abkommen an die bisherigen Aufenthalte von Studenten im Rahmen des Freundschaftsvertrages von 1964 an. Zudem gab es weitere Kontakte und Vereinbarungen mit einzelnen universitären Instituten in Lyon, die auch Wissenschaftleraustausch vorsahen.<sup>61</sup> Dieser Austausch war trotz der staatlichen Vorsichtsmaßnahmen und Kontrollen recht umfangreich, er erstreckte sich aber niemals auch auf einen Studentenaustausch von Leipzig nach Lyon.

59 Universitätsarchiv Leipzig, DIB 3 / 3.

60 Direktorat für internationale Beziehungen der Karl-Marx-Universität Leipzig an das Ministerium für Hoch- und Fachschulwesen zur Vereinbarung über wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit zwischen der Université Lyon II und der Karl-Marx-Universität Leipzig, 13. Juni 1973, Bundesarchiv, Abt. DDR, MHF DR 3 2. Schicht B 1296a.

61 So mit dem Institut National des Sciences Appliquées de Lyon (INSA) über die Zusammenarbeit mit den Fachbereichen Chemie, Biologie und Physik seit 1970 und den Fachbereichen für Physik, Chemie, Mathematik und Medizin der Université Lyon I seit 1979. Vereinbarung zwischen der Karl-Marx-Universität Leipzig und der INSA, 8. Dezember 1970, Universitätsvereinbarung zwischen der Karl-Marx-Universität Leipzig und der Université Lyon I, 6. Februar 1979, UAL, ZM 6365.

Insgesamt lassen die Aktivitäten im Rahmen des Freundschaftsvertrages seit Beginn der 1970er Jahre nach. So gibt es in den 1970er Jahren keinen Hinweis mehr darauf, dass französische Jugendliche in Leipziger Familien aufgenommen wurden, wie dies in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, insbesondere zu Ostern und Weihnachten, der Fall war. Auch der Empfang von speziellen Jugendgruppen endete nach 1970. Lediglich die Ferienlager für französische Kinder im Alter von zwölf bis 14 wurden bis in die 1980er Jahre kontinuierlich durchgeführt. Nach 1974 wurden auch keine größeren kulturellen Veranstaltungen in Lyon mehr durchgeführt. Lediglich der Empfang unterschiedlicher Delegationen aus Lyon lässt sich auch in den 1970er und 1980er Jahren weiter beobachten. Allerdings ist die Aktenlage besonders für die 1980er Jahre ausgesprochen dürfzig. Dagegen entwickelten sich seit Beginn der 1970er Jahre kontinuierliche wissenschaftliche Beziehungen, die im Gefolge des Kulturabkommens zwischen Frankreich und der DDR von 1980 noch weiter ausgebaut wurden. Das Abkommen sah unter anderem die Entsendung von Deutschlektoren an französische Universitäten vor.<sup>62</sup>

#### **IV. Die Partnerschaft nach 1989**

Das Ende der DDR eröffnete der Stadt Leipzig neue Möglichkeiten für die »kommunale Außenpolitik«, da die Bevormundung durch die zentralen Staats- und Parteiorgane wegfiel. Leipzig nutzte diese neuen Möglichkeiten auch umgehend. Die Kontakte zu Lyon wurden intensiviert und Leipzig wurde 1991 in das Lyoner Schüleraustauschprogramm aufgenommen. Lyon spielte für Leipzig eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung der Städtepartnerschaften: 1990 wurde eine Städtepartnerschaft zu Frankfurt am Main, 1992 eine zu Birmingham aufgenommen. Damit nahm Leipzig Beziehungen zu den beiden wichtigsten Lyoner Partnerstädten auf, wobei von einem unterstützenden Effekt der Partnerschaft Lyon-Leipzig auszugehen ist. Im Jahr 1995 kam es dann zur Entsendung einer Lyoner Delegation nach Leipzig. Während der zweitägigen Beratungen wurde die Zusammenarbeit auf zwei Achsen vereinbart: 1. der Achse Wirtschaft-Handel-Messen-Medien, 2. der Achse Kultur- Schule-Ausbildung. Lyon sagte u.a. Unterstützung beim Ausbau des öffentlichen Raumes und beim Bau von Tiefgaragen in Leipzig zu, zudem wurden konkrete Projekte auf kulturellem Gebiet vereinbart.<sup>63</sup> In der Folge wurden gerade die kulturellen Kontakte, so z. B. zwischen den beiden stadtgeschichtlichen Museen und den Universitäten, weiter gepflegt.

Das Ende der DDR fiel auch zusammen mit einer neuen Entwicklung im Bereich der Städtepartnerschaften in Europa. Anstelle der bislang meist bilateral organisierten Städtepartnerschaften traten in zunehmendem Maße Städtenetzwerke, die zudem immer stärker auf bestimmte Themen konzentriert sind. Leipzig partizipiert hierbei vor allem am Netzwerk Eurocities, das im Jahr 1986 auf Initiative von Rotterdam, Barcelona, Bir-

62 Vgl. Artikel 2 des Abkommens. Bundesarchiv, Abt. DDR, MHF DR 3 2. Schicht B 3036.

63 AML, 1526 WP 039.

mingham, Frankfurt am Main, Mailand und Lyon gegründet worden war.<sup>64</sup> Ziel war die Einbindung der Städte in den europäischen Politikprozess und das transnationale Politiklernen voneinander.<sup>65</sup> Wiederum ist hier der Einfluss der Städtepartnerschaft Leipzig-Lyon erkennbar. Zudem vereinbarten beide Städte im Jahr 1995, zusammen mit Bologna ein Projekt zum Thema »Le tourisme urbain dans les villes des foires et salons« im Rahmen des europäischen Programms PACTE zu entwickeln. Die Städtepartnerschaften und die daraus entstehenden Städtenetzwerke spielen daher für die Ausgestaltung der europäischen Union weiterhin eine wichtige Rolle: durch das Einfordern kommunaler Beteiligung am Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene, aber auch durch unterschiedlichste länderübergreifende Kooperationen, die ganz konkret bestimmte Problembereiche ins Visier nehmen.

## Fazit

Die Schaffung der Städtepartnerschaft zwischen Leipzig und Lyon hatte ihren vordergründigen Ursprung in durchaus unterschiedlichen Motivationen. Für Lyon spielte Leipzig als Messestandort von jeher eine große Rolle, und wirtschaftliche Kontakte waren dafür verantwortlich, dass die französische Metropole eine Partnerschaft mit einer Großstadt der realsozialistischen DDR überhaupt in Erwägung zog. Tatsächlich unterhielt Lyon seit den 1960er Jahren rege, wenn auch nicht offizielle Kontakte zu Leipzig, und es kam zu zahlreichen Treffen von Verantwortlichen der beiden Messen, die in zwei Fällen auch Leipziger Oberbürgermeister nach Lyon brachten. Ein offizieller Freundschaftsvertrag wurde nach der außenpolitischen Anerkennung der DDR durch Frankreich vollzogen. Während also der französische Staat zuvor vor allem als Bremser fungierte, war die DDR-Staatsführung die treibende Kraft hinter den Leipziger Anstrengungen um eine Partnerschaft mit Lyon. Dazu wurden dann auch die Kontakte zur französischen Kommunistischen Partei mobilisiert. In Leipzig selbst widersetzte man sich anfangs dem allzu starken Drängen der zentralen Staats- und Parteiorgane und wollte die guten wirtschaftlichen Beziehungen nicht durch den Abschluss eines Partnerschaftsabkommens mit dem kommunistisch dominierten Freundschaftskomitee Leipzig-Lyon in Gefahr bringen. Allerdings widersetzte sich der Leipziger Oberbürgermeister dann auch nicht den dringenden Direktiven aus Berlin. Dass die Leipziger Seite die Anstrengungen um eine offizielle Partnerschaft mit Lyon auch nach der außenpolitischen Anerkennung der DDR nicht aufgab, macht deutlich, dass die Stadt sehr wohl ein eigenständiges Interesse an einer Partnerschaft hatte. Das war wirtschaftlich inspiriert, sollte Leipzig aber auch über allgemeine Entwicklungen in den europäischen Großstädten auf dem laufenden

64 B. Wagner, Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinde. Transnationale Beiträge zur internationalen Sicherheit, Münster 1995, S. 25.

65 K. Kern, Transnationale Städtenetzwerke, in: E. Schröter (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen 2001, S. 95–116.

halten. Zudem strebte Leipzig auch in der DDR weiterhin an, eine internationale wahrgenommene Metropole zu sein. Für den Rückgang der partnerschaftlichen Kontakte und Aktivitäten in den 1970er und 1980er Jahren waren die allgemeine wirtschaftliche Krise und die fehlenden Ressourcen in der Stadt verantwortlich. Nichtsdestoweniger lag die Intensität der partnerschaftlichen Aktivitäten Leipzigs in Richtung Lyon weit über den zu allen anderen Partnerstädten. Nach 1989 wurde die Partnerschaft mit Lyon für Leipzig dann ein wichtiges Mittel zum Ausbau der Außenkontakte, zum Erfahrungsaustausch und zur Einbindung in europaweite städtische Diskussionszusammenhänge. Kontinuierliche Kontakte wurden zudem durch die Universitäten von Leipzig und Lyon unterhalten, die nach 1989 enorm intensiviert wurden und zu zahlreichen gemeinsamen Projekten bis hin zu integrierten Studiengängen führten. Insgesamt wird bei der Partnerschaft zwischen Leipzig und Lyon auch das Bemühen auf beiden Seiten deutlich, an einem transnationalen Diskurszusammenhang aktiv zu partizipieren: es geht dabei um gegenseitigen wirtschaftlichen und akademischen Nutzen, aber auch um internationale Präsenz, die auch bei der Konstruktion eines Selbstbildes als innovative, lebendige Metropole eine wichtige Rolle spielt.

---

# BERICHT

---

## Grundrechte und Wissenschaft vom Öffentlichen Recht in Deutschland<sup>1</sup>

**Helmut Goerlich**

Die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht in Deutschland pflegt die Habilitationsschrift. Sie ist hier immer noch ein besonderes Instrument ihrer Kultur. In den letzten Jahren sind diese Arbeiten wieder zunehmend mit den Grundrechten vor allem in Deutschland, aber auch in Europa, befasst. Diese Rechte werden in ihrer Eigenschaft als Freiheitsrechte Gegenstand.<sup>2</sup> Sie treten als Einrichtungsgarantien erneut auf.<sup>3</sup> Sie feiern als Abwehrrechte Urständ.<sup>4</sup> Und ihre Ausgestaltung durch die Gesetzgebung wird ein selbstständiges Thema.<sup>5</sup> Sie sind aber auch Anknüpfungspunkt höherer Durchdringung im Sinne einer Theorie der Grundrechtsdogmatik.<sup>6</sup> Und sie wirken strukturprägend im Sinne einer neuen Zuordnung ganzer Rechtsgebiete zu ihnen, etwa des Staatshaftungsrechts.<sup>7</sup> Daneben erhalten die Grundrechte der Verfassung – nun schon in Lehrbüchern – normativ vorrangig prägende Leitbilder in Gestalt der EU-Grundrechte, also nicht mehr nur völkerrechtliche Entsprechungen von – noch immer – geringerer normativer Stärke.<sup>8</sup> Und

1 Zugleich Besprechung der in Fn. 2–10 genannten Schriften.

2 Vgl. W. Cremer, *Freiheitsgrundrechte, Funktionen und Strukturen*, XXI (= *Jus Publicum*, Bd. 104), Tübingen 2003.

3 Siehe U. Mager, *Einrichtungsgarantien. Entstehung, Wurzeln, Wandlungen und grundgesetzgemäße Neubestimmung einer dogmatischen Figur des Verfassungsrechts* (= *Jus Publicum*, Bd. 99), Tübingen 2003.

4 Vgl. R. Poscher, *Grundrechte als Abwehrrechte – Reflexive Regelung rechtlich geordneter Freiheit*, XI (= *Jus Publicum*, Bd. 98), Tübingen 2003.

5 Vgl. M. Cornils, *Die Ausgestaltung der Grundrechte. Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers* (= *Jus Publicum*, Bd. 126), Tübingen 2005.

6 So J. F. Lindner, *Theorie der Grundrechtsdogmatik* (= *Jus Publicum*, Bd. 120), Tübingen 2005.

7 Dazu B. Grzesick, *Rechte und Ansprüche – Eine Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus den subjektiven öffentlichen Rechten* (= *Jus Publicum*, Bd. 92), Tübingen 2002.

8 Vgl. H. D. Jarass, *EU-Grundrechte – Ein Studien- und Handbuch*, Juristische Kurzlehrbücher für Studium und Praxis, München 2005.

zahllose kleinere Schriften befassen sich mit ihren historischen Vorgängern<sup>9</sup> oder ihrem dogmatischen Schicksal in Abwägungstechniken, wie sie die Praxis liebt.<sup>10</sup>

Sieht man mit Rainer Wahl die Entwicklung des Öffentlichen Rechts nach 1949 in zwei Abschnitten – zuerst Durchsetzung von Verfassung und Recht durch Verrechtlichung und Justizialisierung, dann Europäisierung und Internationalisierung,<sup>11</sup> so kommen diese großen Schriften eigentlich – sofern sie sich vor allem mit den Grundrechten des Grundgesetzes befassen – zu spät. Das zeigt zugleich die Verzögerungseffekte und Phasenverschiebungen, die der Generationenwechsel auslöst. Denn die jüngeren Autoren dieser schwerleibigen Bücher wenden sich der Durchsetzung der Grundrechte gerade des Grundgesetzes in einer Zeit zu, die der europäischen Integration, der Internationalisierung des Rechts und der Globalisierung nicht nur des Rechtsbewusstseins zugewandt ist. Daher käme es darauf an, die Grundrechte aus diesem engeren Rahmen, der ihnen nun schaden kann, sich frei schwimmen zu lassen, so dass ihre normative Kraft sich im Rahmen der neuen Ufer der Rechtsfortbildung neu aufladen kann. Nur wenn sie auf diesen höheren Ebenen vergleichbare Stärke gewinnen und entfalten, wie sie sie dank des Grundgesetzes besessen haben und weithin noch besitzen, können sie nämlich in Zukunft auf den höheren Ebenen – die ihr Recht mit Vorrang ausstatten – Bestand haben und vergleichbare Bedeutung behalten. Die jüngere Generation ist damit gewissermaßen, was solche Schriften angeht, selbst aus dem Tritt der Zeit, sie scheint ihre Großväter beeinflussen zu wollen, die vielleicht personalpolitisch noch Einfluss haben, deren Staat aber ebenso dahin ist wie der große Leviathan<sup>12</sup>; ebenso ist im Übrigen durch diese Entwicklung der von den Gerichten erschlossene und von ihnen durchgesetzte und an den Fakultäten und Schulen gelehrt Rang der Verfassung von 1949 gefährdet, wiewohl manche ihn weiterhin abzuschotten suchen gegen besagte Europäisierung und Internationalisierung. Auch Letzteres ist allerdings ein vergebliches Unterfangen. Sehr wohl können jüngere Habilitationsschriften zu den Grundrechten des Grundgesetzes auch anders angelegt sein, etwa wenn sie die europäische und weltweite Ebene einbeziehen.<sup>13</sup> In manchen Sachgebieten lässt sich die Einbeziehung der europäischen Entwicklung gar nicht mehr vermeiden, etwa im Staatshaftungsrecht, also dem Gebiet des Rechts, das für rechtswidriges Handeln des Staates unter bestimmten weiteren Voraussetzungen einen Ausgleich ermöglicht. Auch mag sein, dass sich hier allmählich ein Szenenwechsel manifestiert, zumal die wenig älteren Schriften von Autoren stammen, deren Generation schon etabliert ist; sie sitzen also nicht mehr als Privatdozenten in den heute so häufigen Wartesälen oder Zwischenstationen des Öffentlichen Rechts. Oder aber sind sie

9 Siehe W. Pauly, unter Mitarbeit von O. Hünemörder, Grundrechtslaboratorium Weimar – Zur Entstehung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung vom 14. August 1919, VIII, Tübingen 2004.

10 Vgl. K.-H. Ladeur, Kritik der Abwägung in der Grundrechtsdogmatik – Plädoyer für eine Erneuerung der liberalen Grundrechtstheorie, Walter-Eucken-Institut (= Beiträge zur Ordnungstheorie u. Ordnungspolitik, Bd. 170), Tübingen 2004.

11 Siehe R. Wahl, Verfassungsstaat, Europäisierung und Internationalisierung, 2003, S. 411 ff.

12 Dazu H. Hofmann, »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet«, in: Der Staat 44 (2005), S. 171 ff. (186).

13 Vgl. etwa M. Borowski, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, 2006, S. 84–165.

aus ganz anderen Gründen zu Stuhle gekommen, etwa gerade, weil sie im Völker- und Europarecht neben und außerhalb der Habilitationsschrift besonders ausgewiesen sind, oder aber, weil sie in einem anderen so genannten Nebengebiet ein Hauptgewicht ihrer Arbeit liegen haben, so dass das Gewicht gerade der Habilitationsschrift sie nicht so sehr belastete. Am Rande bleibt zudem anzumerken, dass die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht bisher die Habilitation hochhält, das Gewicht der betreffenden Schrift mithin regelmäßig nicht zu vernachlässigen ist. Das Fach wird alsbald aus einem ganz anderen Grunde leiden: Nachdem nämlich die Besoldung der Hochschullehrer deutlich abgesenkt ist, wird sich der Nachwuchs verändern. Dies aber nur am Rande und abgesehen von der Entmündigung, jedenfalls aber der Gängelung des Wissenschaftlers durch Zielvereinbarungen, Evaluierungen, »Selbstverpflichtungen« und diverse, daher ausufernde Berichtspflichten sowie Exzellenzwettbewerbe und Projektentwicklungen, letztere insbesondere im Rahmen eines wachsenden Drittmitteldrucks.

#### I. Zunächst zu den Schriften dreier alsbald etablierter jüngerer Kollegen:

Wolfram Cremer, dessen Betreuer – Bernd Jean d'Heur – während der Arbeit verstarb, ist inzwischen, nach einer Vertretung in Leipzig, sowie einem Zwischenspiel als Oberassistent an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr in Hamburg, Ordinarius in Bochum. Seine Rostocker Habilitationsschrift zu den Grundrechten als Freiheitsrechten bemüht sich vor allem um eine saubere dogmatische Konstruktion all dessen auf ihrem Felde, was Rechtsprechung und Lehre hervorgebracht haben. Dabei kommt es ihm darauf an, die vielfältigen Funktionen der Grundrechte auf ihre Eigenschaft als Freiheitsrechte zurückzuführen. Dadurch vermeidet die Schrift die Gefahr der Verselbstständigung einzelner Grundrechtsfunktionen unter der Flagge einer weiteren, ihnen zugeschriebenen dogmatischen Charakterisierung. Von dieser Warte aus befasst sich die Arbeit nach einer Einleitung im ersten Teil mit den Grundlagen, dann im zweiten Teil mit der Abwehrfunktion der Freiheitsrechte, im dritten Teil mit den grundrechtlichen Gewährleistungen jenseits des Abwehrrechts – also institutionellen, demokratisch-funktionalen, objektiven und werttheoretischen, prinzipienorientierten, Schutzfunktionen fördernden und leistungsrechtlich geprägten Verständnissen der Grundrechte – und schließlich in einem letzten Teil mit den Grundrechten im Privatrecht. Die profunde Arbeit verdient mehr Resonanz als ihr Volumen mutmaßlich ermöglicht. Ihr angefügt ist aber eine umfassende, äußerst verständliche Zusammenfassung. Aus ihr schon geht unmissverständlich hervor, dass es dem Autor zugleich um eine theoretische Grundposition und um Anknüpfungen an und für die Praxis geht. Diese Zweigleisigkeit gestattete wohl nicht, sich kürzer zu fassen. Eine weitere Hilfe im Zugang zu der Schrift bietet ihre ausgezeichnete Gliederung. Sie zeigt, was das ebenfalls vorhandene Stichwortverzeichnis nicht leisten kann, nämlich den systematischen Aufbau des Gedankenganges der Arbeit, sehr deutlich. Deshalb ist nur zu empfehlen, sich die Arbeit zu einzelnen Fragen mit diesen beiden Hilfsmitteln zu erschließen.

Ralf Poscher, ebenfalls inzwischen Ordinarius in Bochum, variiert nicht nur ein Thema seines Lehrers, Bernhard Schlink, nämlich das Verständnis der Grundrechte als Abwehrrechte. Er gibt dem Gegenstand auch eine neue, in der Theorie fundierte Perspektive. Die Perspektive geht allerdings zurück auf einen älteren Ansatz seines Lehrers, der schon vor mehr als zwanzig Jahren die Freiheit durch Eingriffsabwehr propagiert hatte.<sup>14</sup> Dennoch reicht sie bei Poscher weiter. Sie ist nicht mehr allein positiv orientiert, sucht vielmehr der Rechtsprechungsanalyse eine theoretische Grundlage in einem eigenen theoretischen Ansatz zu geben. Im Werbespruch auf der Rückseite des Umschlags der Schrift drückt sich das so aus: »Die Reflexivität der Grundrechte als Normen, die die staatliche Regelung von gesellschaftlichen Konflikten regeln, sieht Ralf Poscher als Schlüssel zu einem modernen abwehrrechtlichen Grundrechtsverständnis. Dieses löst sich sowohl von einem negativen Freiheitsverständnis als auch von den konstitutionellen Implikationen der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft.« Die Arbeit sucht auf diesem Weg der Rechtsprechung nicht nur eine Rolle im Diskurs als dem Modell wissenschaftlicher Kommunikation zu geben. So wissenschaftsoffen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch ist – etwa in dem Sinne, dass man Literatur in den Entscheidungsgründen rezipiert, verarbeitet und zitiert findet – so bleibt doch offen, ob eine Rolle in diesem Diskurs der gerichtlichen Praxis überhaupt wesentlich zusteht. Denn gerade die Verfassungsgerichtsbarkeit muss auch die Öffentlichkeit und die Politik, die Bürokratie und die Verbände überzeugen. Das heißt, sie hat Anteil an einem »Prozess«, der auch »vermachtet« ist durch die Funktionen und Rollen, die in ihm all die einnehmen, die dabei »etwas zu sagen« haben. Demgegenüber ist die Diskurstheorie angewiesen auf einen mächtigen Raum herrschaftsfreier Kommunikation. Allerdings kann man Poscher und seinen Ansatz so verstehen, dass der Diskurs jenen »Prozess« zu prüfen sucht, um ihn bis zu einem gewissen Grade auch jenseits der juridischen Ebene der Entscheidungsgründe transparent zu machen. So gesehen ist der Beitrag von Poscher von großem Nutzen. Und diese Rolle nimmt er in der wissenschaftlichen Diskussion auch heute als Kollege wahr. Ute Mager, Professorin des Öffentlichen Rechts in Heidelberg und Schülerin von Philip Kunig, schrieb ein umfassendes Werk zu »Einrichtungsgarantien«. Sie umfasst mit diesem Begriff Instituts- und institutionelle Garantien im Sinne der Weimarer Begrifflichkeit. Man hatte dort aus privatrechtlicher Perspektive etwa Ehe und Familie, Eigentum und Erbrecht als Institutsgarantien gesehen, während institutionelle Garantien etwa die Wissenschaftsfreiheit für die Hochschule, das Berufsbeamtentum im Staat und die kommunale Selbstverwaltung waren. Heute kann man diese Kategorien fast auf den ganzen ersten Abschnitt des Grundgesetzes und darüber hinaus einsetzen, was Frau Mager auch tut, also etwa auch für die Vertragsfreiheit, die Koalitionsfreiheit, Presse- und Rundfunkfreiheit, freie Wissenschaft, Forschung und Lehre, das Schulwesen im Sinne des Art. 7 GG, die staatskirchenrechtlichen Verfassungsgarantien und auch Staatsangehörigkeit, Rechtsweggarantie und Unverletzlichkeit der Wohnung sowie auf der institu-

14 Siehe B. Schlink, Freiheit durch Eingriffsabwehr – Rekonstruktion der klassischen Grundrechtsfunktion, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1984, S. 457 ff.

tionellen Ebene neben gemeindlicher Selbstverwaltung, Beamtenamt, Unabhängigkeit der Rechtspflege, politischen Parteien, schließlich noch Amtshaftung, Handelsflotte, Bundeswehr und Bundesbank. In Weimar hatte diese Begrifflichkeit dazu gedient, nicht nur den Grundrechtsteil der Verfassung umfassend zu systematisieren, sondern auch zu erreichen, dass diese Rechte und Einrichtungen besser gegen legislative oder administrative Eingriffe geschützt erschienen. Die Arbeit rezipiert nicht nur, sie versucht auch, den heutigen Stand der Grundrechtsdebatte zu integrieren. Die Einrichtungsgarantien sollen Autonomie gewährleisten, was sich wohl mit Ausnahme des Berufsbeamtenamts auch gut begründen lässt, weil dieses nicht Autonomie, sondern – u. a. – Integrität und funktionsgerechte Amtsführung sichern soll. Im Übrigen werden die Binnenverhältnisse einer Einrichtung unterschieden von deren Außenbeziehungen. Die Binnenverhältnisse sollen durch Ausgestaltung im Wege des Gesetzes zu regeln sein, die Außenbeziehungen durch eingreifende Gesetzgebung, die der Verhältnismäßigkeit zu genügen hat. Durch diese Unterscheidung werden auch die im Grundgesetz geschaffenen Sicherungen der Gewährleistung der Effektivität der Geltung der Grundrechte auf die Kategorie der Einrichtungsgarantien abgebildet. Die Sinnfälligkeit ihres Unternehmens, das Verständnis vieler Grundrechte als Einrichtungsgarantien erneut zum Thema zu machen, erweist sich an ihrer Deutung des Art. 19 Abs. 3 GG, wonach »die Grundrechte [...] auch für inländische juristische Personen [gelten], soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind«: Denn in diesem Satz sieht sie eine Absage des Grundgesetzes an eine individualistische Deutung der Grundrechte. Dies ist indes sehr fragwürdig. Denn der Satz sagt für manchen seiner Leser ja geradezu das Gegenteil, sollen doch Grundrechte juristischen Personen nur zustehen, soweit das mit ihrem – scil. der Grundrechte – Wesen vereinbar ist. Hier liegt der Verdacht nahe, dass das ehrenwerte Unternehmen der Autorin unter einer petitio principii leidet, so dass sie die Grundrechte vielfach als Einrichtungsgarantien sieht und deshalb die Anwendbarkeit dieser Rechte auf juristische Personen des Privatrechts in der Regel bejaht und daher in dem Verfassungssatz eine Absage an einen individualistischen Grundrechtsbegriff sehen kann. Das führt in grundsätzliche Zweifel an dem Gewicht der Arbeit, die sich im Übrigen durch eine makellose Durchführung und Darstellung, einen solchen Aufbau und die sich daraus ergebende Transparenz des gesamten Duktus auszeichnet. Dabei fällt zudem die historische Einleitung auf, die die Grundlagen der Debatte in der Weimarer Zeit vergegenwärtigt und für das Anliegen der Untersuchung aktualisiert. Nutzen kann man die Arbeit, selbst wenn man einem »individualistischen Grundrechtsbegriff« zuneigt, daher auf jeden Fall. Hinzu kommt, dass sie das, was sie an personal-individualistischem Grundrechtsverständnis ausblendet, in der Sache oft durch ihr Autonomieverständnis wieder etabliert und in ihre Perspektive einbezieht.

Allerdings ist unabhängig von der eigenen Perspektive auch kritisch anzumerken, dass der Charakter der Schrift als kurSORISCHE tour d'horizon durch alle denkbaren »Einrichtungsgarantien« des Grundgesetzes dazu führt, dass für die einzelne Materie sehr wenig Raum bleibt, also etwa zur kommunalen Selbstverwaltung nichts gesagt wird, wo es um finanzielle Einstandspflichten des Staates geht oder das hohe Lied der Gewährleistung

der institutionellen Seiten der Wissenschaft nicht auch in die Strophe der Reformdiskussion gelangt, in der diese Garantie untergeht in Formen der Außensteuerung, die im Übrigen das Bundesverfassungsgericht in deplorabler Weise nur an Hand des nebulösen Begriffs der »Wissenschaftsadäquanz« überprüft,<sup>15</sup><sup>14</sup> was alle Bemühung um die Einrichtungsgarantie bedeutungslos macht. Insgesamt erscheint mithin diese Schrift zu den Einrichtungsgarantien wie eine Reprise der Weimarer Sicht, die vielleicht sogar veranlasst ist angesichts der Erschütterung der bisherigen Maßstäbe verfassungsrechtlicher Prüfung, die mit der Rezeption der »neuen Steuerungsmodelle«, des Instrumentariums der »Reform« des Verwaltungsrechts und der Rechtsfiguren aus anderen Rechtskreisen, insbesondere im Haushalts-, Bildungs- und Hochschulrecht einhergeht, wie zuvor im Umwelt- und alsbald wohl auch im Rundfunkrecht. Es muss allerdings zweifelhaft erscheinen, ob die Lehre von den Einrichtungsgarantien diesem Kraut gewachsen wäre. Abgesehen von diesem aktuellen Bezug vermisst man auch eine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit den siebziger Jahren zur dienenden Funktion der objektiven Grundrechtsgehalte, etwa seit der Entscheidung zur Mitbestimmung,<sup>16</sup> die im Übrigen ja einem personal-individualistischen Verständnis der Grundrechte sehr nahe steht. Vielleicht wäre damit das Konzept der Arbeit insgesamt erschüttert worden.

## II.

Eine zweite Gruppe von Arbeiten stammt von Autoren, die ersichtlich größere Schwierigkeiten haben, sich zu etablieren, wenn ihre Lehrer schon im Ruhestand oder aber von geringerem Einfluss sind. So liegt es oft, es sei denn, diese gehören im Rahmen der unzweifelhaften, nicht unproblematischen »Vermachtung« des Fachs zu denjenigen, die nahezu einen Bekenntnisstand konservativer Prägung aufweisen, was ihnen allem Anschein – zumal in Bayern – nach öfter erlaubte, für ihre Schüler auf Lehrstühle kleinerer Fakultäten sozusagen zugreifen zu können, um sie von der leidigen Rolle des wartenden Privatdozenten zu befreien. Manche entgehen diesem Schicksal dadurch, dass sie sich in der Bürokratie, bei den Gerichten oder auf andere Weise ein zweites, absicherndes Berufsfeld erschließen, wenn sie dort nicht schon vor Beginn des Wegs zur Habilitation verankert waren.

Matthias Cornils, der Schüler Fritz Ossenbühls, hat sich in seiner großen Schrift mit der Ausgestaltung der Grundrechte befasst. Ausgestaltung meint dabei das Phänomen, dass viele Grundrechte ohne eine sie ausprägende Gesetzgebung überhaupt nicht ausgeübt werden können, also eine ihre Ausübung ermöglichte Gesetzgebung erforderlich ist, die naturgemäß anders gesehen wird, als eine Gesetzgebung, die ein solches Recht beschränkt und in diesem Sinne in das Grundrecht eingreift. Solche Eingriffsgesetze unterliegen strikten Bindungen, darunter dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der Zwecke

15 Vgl. BVerfGE 111, 333, 353 ff.

16 BVerfGE 50, 290, 336 ff.

und Mittel zuordnet und letztlich eine gewisse Angemessenheit des Eingriffs fordert. Der Verfasser kommt nun hier zu dem Ergebnis, dass weithin auch ausgestaltende Gesetzgebung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu unterwerfen sei.

Beschränkung und Ausgestaltung werden mithin nicht exklusiv gesehen. Das erreicht Cornils dadurch, dass er den Begriff der durch grundrechtliche Prinzipien gewährleisten negativen Freiheit in die Ausgestaltung induziert und so griffig meint differenzieren zu können, wann die Ausgestaltung zum Eingriff wird. Daher kann er von einer theoretischen Abstraktionshöhe her zu konkreten Maßstäben finden. Das geschieht nach einer eingehenden Untersuchung, ausgehend vom bisherigen Stand der Diskussion, bis hin zur Arbeit von Martin Gellermann über »Grundrechte in einfachrechtlichem Gewande« aus dem Jahre 2000, die Cornils eingangs zu widerlegen sucht. In Wahrheit geht die Unterscheidung von Ausgestaltung und Eingriff auf die feingliedrigen und sensiblen Erwägungen von Peter Lerche zurück, der sie immer wieder aufgegriffen und ausdifferenziert hat. An ihn lehnen sich Gellermann und Cornils denn auch an.

Inzwischen sind diese Erwägungen in plakativer Form Gemeingut der Dogmatik geworden, lösen aber dann die Anstrengungen der Rechtsadepten besonders aus, wenn es um die Frage geht, ob auch eine Ausgestaltungsgesetzgebung mit dem üblichen Instrumentarium, insbesondere der Verfassungsbeschwerde, angegriffen werden kann.

Cornils sucht sich als Darstellungsfelder einzelne Gebiete aus, darunter den Bereich Rundfunk unter den Stichworten Veranstalterfreiheit und »positive Rundfunkordnung«, Privatautonomie, heteronome Sanktionsordnung und Vertragsfreiheit, Eigentümerfreiheit, Ehe, Gesellschaftsrecht, binnengrundrechtliche Funktionssicherung und Tarifautonomie und schließlich Rechtsschutzgarantie. Darauf folgen drei Kapitel zur »Dogmatik der Grundrechtsausgestaltung«, die von der Ausgestaltungsfunktion des Gesetzes zu den grundrechtlichen Gewährleistungspflichten und abschließend zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzes führen.

Diese Vorgehensweise erbringt jedenfalls eine beträchtliche Sensibilität für das qualitative Verhältnis zwischen Ausgestaltung und Beschränkung von Grundrechten. Das juristische Können ist beeindruckend und zeigt sich in der Qualität der Schrift. Zweifellos wird dieses Können aber zugleich ergänzt durch eine theoretische Neigung, die sich an der Rezeption der Prinzipienlehre sowie des prinzipienorientierten Verständnisses von Grundrechten von Robert Alexy und dessen Schüler Martin Borowski festmacht. Dieser Ansatz eröffnet die Möglichkeit, auf einer Metaebene vorwirkende Differenzierungen zu etablieren, die dann auf der dogmatischen Ebene der Grundrechte bestimmte Ergebnisse herbeiführen. Das Theorieniveau gefährdet dabei die schlichte Normbindung, der der Rechtsanwender ebenso wie der Rechtsunterworfenen zu folgen hat. Daher muss man mit Ergebnissen solcher Übungen vorsichtig und sorgfältig umgehen, sollen sich die theoretischen Annahmen gegenüber der Normativität und Schlichtheit des Rechts nicht als trojanisches Pferd erweisen.

Auch die Habilitationsschrift von Josef Franz Lindner aus München, Schüler Heinrich Amadeus Wolffs und zugleich Verwaltungsbeamter in der Ministerialbürokratie Bayerns, zu einer »Theorie der Grundrechtsdogmatik« geht von solchen theoretischen Annah-

men aus. Allerdings hat man das nicht recht abweisbare Gefühl, dass dieser theoretische Rahmen eben Rahmen ist und als solcher vor allem die Szene gewährleistet, um in ihr aktuelle Probleme des Grundrechtsverständnisses wissenschaftlich anspruchsvoll behandeln zu können. So findet man zunächst Prolegomena, die die Begrifflichkeiten klären und das Erkenntnisinteresse plausibel machen sollen. Ein Dreiebenenmodell ergibt den Gang der Untersuchung, nämlich als ersten Teil eine Metaebene der Argumentationslehren, dann eine materielle Ebene der Grundrechtsgehalte als zweiten Teil und danach im dritten Teil eine Dogmatik der Grundrechtsanwendung. Allerdings, selbst wenn man dem theoretischen Anspruch des Werkes würde folgen wollen, läge darin dennoch keinerlei Gewähr für die praktischen Auswirkungen ihrer Ergebnisse. Denn die juristische Praxis gehorcht allenfalls elementaren Schemen einer Abfolge von Versatzstücken der Rechtsanwendung; sie ist theoriefeindlich, schon weil sie sich weder auf theoretische Annahmen zu verständigen weiß, noch dazu befugt erscheint. Denn dies würde der auch theoretischen Vielfalt der Gesellschaft, der die Rechtsanwendung dient, nicht entsprechen. Gerade erkenntnistheoretisch und methodisch bewusste und engagierte Praktiker fallen allerdings in frühen Stadien ihres wissenschaftlichen Engagements öfter solchen Theorieorientierungen zum Opfer, die diese grundlegende »Theorielosigkeit« der juristischen Argumentation in der Praxis vernachlässigt. Sicher ist die Pflege des juristischen Argumentationsstils von großer Bedeutung. So kommt es bei den Obergerichten auch darauf an, dass ihre Entscheidungsgründe allgemein-verständliche, nicht zu technisch begründete Argumentationspassagen enthalten. Fehlen sie, so kann die Öffentlichkeit die Entscheidungen nicht verstehen. Dies gilt umso mehr für Verfassungsgerichte. Und hier mag in den letzten Jahren in der Tat ein Wandel eingetreten sein, was die Qualität der Entscheidungsgründe angeht. Das motiviert natürlich, den Versuch zu unternehmen, mit Theorie und Methode zu disziplinieren. Ob aber damit diesem Übel abgeholfen werden kann, ob solche Bemühung in die juristische Ausbildung Eingang finden wird und vor allem, ob sie allgemein-verbindlich gemacht werden könnte, all das steht nicht nur auf einem anderen Blatt. Daher beschleicht den Leser Skepsis, je tiefer er in ein solches Unternehmen eindringt und es entsteht der Eindruck, dass die Praxisrelevanz bei diesem Unterfangen mehr und mehr schwindet, je verästelter in ihren Zweigen und je theoretischer die Arbeit in ihrem Anspruch wird.

Anders liegt es mit der Habilitationsschrift zur Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts von Bernd Grzeszick, einem Schüler Otto Depenheuers aus dessen Zeit in Köln, wobei der Schüler selbst inzwischen schon als Ordinarius des Öffentlichen Rechts in Erlangen-Nürnberg etabliert ist. Seine Arbeit sucht das Staatshaftungsrecht dogmatisch neu anzuseilen in den subjektiven öffentlichen Rechten, die naturgemäß häufig Grundrechte sind. Das auch europarechtlich sehr aktuelle Thema wird systematisch und auf den eigenen Gegenstand konzentriert abgearbeitet. Nach einer Einführung in die Problematik durch einen ersten Teil schließt der nächste Teil an mit der historischen Entfaltung des Verhältnisses zwischen Bürgerrechten, Rechtsschutz und Staatshaftungsrecht in Deutschland. Darauf handelt der dritte Teil vom gegenwärtigen Entwicklungsstand der internen Dogmatik des Staatshaftungsrechts in Rechtsprechung und Literatur. Den Grundlagen

des eigenen Ansatzes folgt anschließend in einem eigenen Teil die Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus subjektiven Rechten des Bürgers. Der fünfte Teil verhandelt die Verankerung des Staatshaftungsrechts in Grundrechten, was zu einer Entwicklung des Staatshaftungsrechts als Reaktion auf Ansprüche aus Grundrechtsverletzungen führt, Ansprüche, deren Beschränkung rechtfertigungsbedürftig ist, ebenso rechtfertigungsbedürftig wie Grundrechtseingriffe selbst. Ein letzter Teil widmet sich dann noch dem gemeinschaftsrechtlichen Haftungsrecht in Europa. Auf Ebene des deutschen Staatshaftungsrechts war eine solche Schrift seit langem überfällig. Sie führt eine dogmatische Entwicklung fort, die seit frühen Arbeiten in den sechziger Jahren unter Otto Bachof in Tübingen, und insbesondere bei Hans Heinrich Rupp, Dietrich Jesch und Martin Heidenhain angelegt, aber nicht wirklich vollzogen war. Heute erscheinen diese Schritte nahezu selbstverständlich, damals galten sie als revolutionär. Daher verwundert es nicht, dass heute eine solche Schrift sozusagen aus der Mitte des konservativen Lagers der Zunft hervorzugehen scheint.

Allerdings fehlt in der Arbeit in diesem letzten Teil eine Darstellung der europarechtlichen Einschränkungen des so genannten Spruchrichterprivilegs im nationalen Recht. Herkünftig österreichische und italienische Fälle haben nämlich dazu geführt, dass diese Privilegien des Rechts der Mitgliedstaaten diese Staaten nicht mehr von der Haftung freistellt, wenn der betreffende Richter das Recht der Europäischen Union nicht oder in völlig unvertretbarer Weise angewandt hat, obwohl es im Fall vor ihm offensichtlich einschlägig ist. Diese Privilegien sind auch nationalstaatlich nicht völlig unumstritten. Im Übrigen: Da Bedienstete – und das gälte wohl im Schutz deutlich verstärkt auch für Richter – vom haftenden Staat nur bei jedenfalls direktem Vorsatz oder – bei Beamten – grober Fahrlässigkeit in Regress genommen werden können, ist nicht zu sehen, wo dieses Privileg heute noch seine Rechtfertigung hat. Das Europarecht schneidet es auf einer objektiven Ebene der Offensichtlichkeit zurück und erzwingt die Haftung des Staates, während das nationale Recht den Rückgriff auf den Beamten von subjektiven Tatbestandsmerkmalen abhängig macht. Jedenfalls: Der Staat sollte haften, wenn er grob inkompétente Funktionsträger in Amt und Würden bringt, deren Unabhängigkeit und Entscheidungsbereitschaft nicht zu sehr beeinträchtigt wird, wenn sie dann nur im Extremfall – etwa bei Rechtsbeugung – in Rückgriff genommen werden können. Das Europarecht durchbricht diese Privilegierung rechtsfortbildend aus anderen Gründen, nämlich weil es in hohem Maße darauf angewiesen ist, seine Beachtung sicherzustellen. Und mitgliedstaatliche Haftungsregeln sollen nicht dazu dienen können, den Anwendungsvorrang dieses Rechts zu gefährden. Diese Lücke der Darstellung der Schrift von Grzeszick wird rasch durch die Fachliteratur geschlossen werden, und sie berührt auch den grundsätzlichen Ansatz der Schrift nicht, zumal sie am Fall der Haftung der Mitgliedstaaten für fehlende, mangelhafte oder verzögerte Gesetzgebung, die dem Vollzug oder der Umsetzung des Unionsrechts dient, das Phänomen der Durchsetzung neuer Rechtskonzepte im Interesse des Europarechts nicht nur präsentiert, sondern in aller Breite entfaltet hat.

### III.

Eine ganz andere Funktion haben manche Arbeiten etablierter Kollegen, die nicht dem strengen Regime einer Habilitationsschrift folgen müssen, die schließlich umfassend, grundlegend und in Manchem mindestens auch in der Recherche »neu« sein sollte. Drei Beispiele sollen dafür stehen: eine kleine historisch orientierte Schrift, eine mit einem erheblichen und bis zu einem gewissen Grade eigenwilligen Theorieanspruch sowie ein schlichtes, aber auf neue Gefilde vordringendes Lehrbuch.

Zunächst ist Walter Pauly, Schüler Michael Stolleis', früher in Halle/Saale und jetzt in Jena Ordinarius für Öffentliches Recht, Rechts- und Verfassungsgeschichte sowie Rechtsphilosophie, mit seiner kleinen Schrift zum »Grundrechtslaboratorium Weimar« anzusprechen. Sie macht sichtbar, welche Leistung die Weimarer Verfassungsväter erbracht haben, indem sie – zwar nicht ganz aus dem Stand, denn es gab immerhin eine Vorgeschichte bis zur Paulskirche und in den Vormärz zurück – die Vielschichtigkeit des Grundrechtsverständnisses erfasst haben und bei der Verfassungsgebung auch fruchtbar werden ließen. Dabei spielte die soziale Komponente der Grundrechtsgeltung eine erhebliche Rolle, eine größere als je zuvor. Auch waren »Volksverständlichkeit« und zugleich die Möglichkeit und die Einrichtung richterlicher Durchsetzung von Grundrechten im Blickfeld. Ersteres setzte sich dank der sprachlichen Kunstfertigkeit der Väter der Weimarer Grundrechte durch, letzteres fiel dem Plenum zum Opfer, indem Art. 107 (Entwurf) WRV als erläuternde und einleitende Bestimmung zur Wirkung von Grundrechten gestrichen wurde, ein Vorfassung eines Artikels, der heute als Vorläufer von Art. 1 Abs. 3 des Grundgesetzes zu verstehen ist, durch den die unmittelbare Rechtsgeltung der Grundrechte sichergestellt wird. Sehr deutlich ist im Übrigen zugleich, wie sehr die Grundrechte, wenn nicht »interfraktionelles ›Partei-‹«, dann doch jedenfalls ein solches »Arbeitsprogramm« waren, das mit Erfolg bewältigt wurde, und wie sie dazu hätten dienen können, die Weimarer Republik besser zu inszenieren, als es dann die später wirk samen politischen Kräfte tatsächlich zuließen, sowie, dass die Grundrechte jedenfalls nicht in den Topf der »Konstruktionsfehler« der Weimarer Reichsverfassung und dann dadurch auch der Republik gehören.

Karl-Heinz Ladeur hingegen, Schüler des längst verstorbenen Helmut Ridder in Gießen, und nach den zugänglichen Verzeichnissen einer – ja der sich als maßgeblich verstehenden – professionellen Vereinigung schlicht »Professor« am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg, hat eine knappe Streitschrift zur »Abwägung in der Grundrechtsdogmatik« auf den Markt gebracht. Sie beteiligt sich an einer in den letzten Jahren wiederbelebten Debatte um die Reichweite der Gestaltungs- und Handlungsspielräume des Staates einerseits und andererseits den Funktionen einer Gesellschaft, die, zwar weitgehend fragmentiert, dennoch eine Vielzahl der Entscheidungen treffen kann und trifft, die – wie Ladeur meint – sich der Staat als Interventionsstaat anmaßt. Die Anmaßung spiegelt sich danach in der Vernetzung in einem Geflecht zahlreicher grundrechtsgeprägter Abwägungsstrukturen, wie sie angeblich aus der Grundrechtsdogmatik heute erwachsen, die deshalb zurückzuschneiden und neu auszurichten nicht nur

veranlasst, sondern dringlich erscheint. Dabei fußt diese Kritik ebenso auf den älteren Ansätzen um Ernst Forsthoff wie auf deren Erneuerung durch Ernst-Wolfgang Böckenförde und ihre Fortführung durch Wolfgang Hoffmann-Riem. Zugleich basiert sie auf sozialwissenschaftlich stärker ausgewiesenen gesellschaftstheoretischen Modellen von Niklas Luhmann bis Gunter Teubner, sowie wohl von Jean-Francois Lyotard,<sup>17</sup> wobei erstere als Juristen zu Sozialtheoretikern wurden und die gesellschaftliche Verankerung des Rechts betonen. Dabei hofft Ladeur auf eine neue Phase der Grundrechtstheorie, die auch auf praktische Wirkung zielt. Sie will zugleich ältere Ansätze, die allerdings keineswegs ein vollständiges Wert- und Anspruchssystem aus Grundrechten herauslasen, zurückdrängen, wobei absurd der Weise Konrad Hesse in Fußnoten mit diesen identifiziert erscheint, obwohl zugleich Entscheidungen, die primär er als Bericht erstattender Richter entworfen hatte, positiv gewürdigt werden – abgesehen von seinem kurz vor der Zeit als Richter verfassten Beitrag zur Theorie von Staat und Gesellschaft, der keine Erwähnung erfährt.<sup>18</sup> Richtig ist gewiss, dass in einer Phase der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in der das Gericht die Konturen einer Grundrechtsdogmatik nicht mehr recht findet und diese Rechtsprechung daher immer beliebiger zu werden droht, die Wissenschaft wieder in höherem Maße gefordert ist. Unter diesen Umständen beleben Streitschriften diese Debatte. Auf einem anderen Blatt steht es aber, dass ihr Synkretismus in Theorie-, Methoden- und Rechtskonzeptionen so diffus wirkt, dass der Beitrag der Schrift zur erforderlichen Debatte kaum mehr wirklich zu orten ist. Gewiss ist, dass Ladeur heute systemtheoretisch, postmodern und neoliberal auftritt und zugleich die konservativ-vorkonstitutionellen Vorbehalte gegen die Grundrechte des Grundgesetzes neu belebt. Ob er in der Kombinatorik seines Argumentationsgeflechts damit viel bewirken kann, ist allerdings mehr als fragwürdig, zumal zugleich auch modische Konzepte der Verwaltungswissenschaft und politikwissenschaftliche Schlaglichter etwa der Governance-Lehren hinzugemengt sind. Es mag sein, dass das Theoriegemenge, in das er seine Kritik kleidet, einerseits seine Schrift vor Angriffen schützt, andererseits ihr aber viel an Wirkung nimmt, weil die engere juristische Zunft dieses Menu davon abhält, sich an den Tisch zu setzen, geschweige denn, Alternativen dazu zu veröffentlichen. Aber es ist zweifellos notwendig, dass die Grundrechtsdogmatik wissenschaftlich neu untermauert wird; dies nicht nur durch Habilitationsschriften, sondern in monographisch-pamphletistischer Weise durch kleine Monographien begleitet; die Beiträge müssen nämlich nach Sprache, Umfang und Thesen rezeptionsfähig bleiben. Dazu beigetragen zu haben, darin liegt ein großes Verdienst dieser kleinen Schrift.

Eine ganz andere Therapie gegen die einsame Lastigkeit und entwertende Abgehobenheit von Habilitationsschriften ermöglichen Lehrbücher. Sie erfordern nämlich einen konsistenten Entwurf des Grundrechtsverständnisses, der Darstellung und Vermittlung.

17 Zur respektablen Rezeption Ladeurs vgl. M. Kronenberger, Theorien der radikalen Fragmentierung – Ladeur/Lyotard/Weber, in: Sonja Buckel/Ralph Christensen/ Andreas Fischer-Lescano (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, 2006, S. 215 ff. (229 ff.).

18 Vgl. K. Hesse, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, zuerst in: Die Öffentliche Verwaltung 1975, S. 437 ff.

Dazu soll hier ein Beispiel herausgegriffen werden: Hans Dieter Jarass, Schüler Peter Lerches, ordentlicher Professor am Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Münster in Westfalen, hat eines der jüngeren Lehrbücher zu Grundrechten in Europa vorgelegt, das nach Art und Umfang trotz seiner thematischen Engführung sicher auch studentischen Zuspruch erhalten wird. Solche Lehrbücher zwingen zu Disziplin. Sie gestatten kein theoretisches Ratatouille, so viel »Bildung« und in einem weniger ironischen Sinne Durchdringung des Stoffes sie auch erfordern. Sie prägen ganze Generationen der Studierenden mehr als knappe und breitere theorieorientierte Beiträge. Das gilt selbst für ein Lehrbuch zu den Grundrechten in Europa, die eine neue Qualität erlangt haben, seit sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000, 2004) gefasst sind. Die genannte Disziplin ist jedenfalls dann unabdingbar, wenn das Lehrbuch überschaubar gehalten und systematisch konzise ausfallen soll. Das ist hier der Fall. Deswegen ist es nachhaltig zu empfehlen und steht zu hoffen, dass auch für das nationale Recht neue Lehrbücher dieser Art noch entstehen können. Dies scheint nicht nur dank des Interesses der Verlage der Fall und man darf gespannt sein, ob und gegebenenfalls wie die jüngere Grundrechtsdebatte in dieser Literaturgattung sich niederschlägt und fortgeführt wird. Von Interesse wäre dann im Übrigen auch besonders, ob Strenge und Erfahrung der deutschen Grundrechtsdogmatik die europäische Ebene trotz ihrer gegenwärtigen Gefährdungen befruchten; wünschenswert wäre eine Rezeption, die differenziertere Maßstäbe und striktere Kontrolltechniken befördert. Scheint doch auf europäischer Ebene – und zwar auch in der Rechtsprechung zur Europäischen Menschenrechtskonvention – die Bereitschaft zu groß, Grundrechtsbeschränkungen hinzunehmen, also sozusagen durchgehen zu lassen. Das mag auch an der geringen Härte des eigenen Instrumentariums liegen, neben anderen Gründen, auf die hier nicht einzugehen ist.

#### IV.

Insgesamt kann man sagen, dass kleinere Schriften und Lehrbücher etablierter Kollegen in der hier präsentierten Auswahl nahezu mehr Reiz haben, als die bemühten Habilitationsschriften, die oft zu theoretisch, zu umfassend oder zu voluminös ausfallen, als dass sie wirklich oder jedenfalls auf kurze Sicht Wirkung würden entfalten können. Es ist daher kein Wunder, wenn dann ihre Autoren diese voluminösen Werke als Steinbruch für kleinere Veröffentlichungen in Zeitschriften in den Folgejahren nutzen, nicht nur, um auch als wahrgenommener und bekannt gewordener Spezialist eines Rechtsgebietes zu erscheinen, sondern auch, um die Erwartung an ihre Produktivität zu bestätigen. Diese kleineren Arbeiten erreichen allerdings in aller Regel nur das Fachpublikum, das solche Beiträge jedenfalls zur Kenntnis nimmt, wenn nicht sogar liest.

## **Autorinnen und Autoren**

### **Chiara Brambilla**

PhD Student, Centre for Research on the Anthropology and Epistemology of Complexity (Ce.R.Co.), Department of Human Sciences, University of Bergamo (Italy)  
Email: chiara.brambilla@unibg.it

### **Steffi Franke**

PhD Student, Centre for the History and Culture of East Central Europe at the University of Leipzig (Germany)  
Email: sfranke@uni-leipzig.de

### **Helmut Goerlich**

Prof., Universität Leipzig, Juristenfakultät  
Email: goerlich@uni-leipzig.de

### **Thomas Höpel**

PD Dr., Universität Leipzig, Institut für Kulturwissenschaften  
Email: höpel@uni-leipzig.de

### **Jan Hendrik Kamlage**

PhD student, Graduate School of Social Sciences, University of Bremen (Germany)  
Email: jkamlage@gsss.uni-bremen.de

### **Till Kathmann**

PhD student, Institute of Sociology at the Graduate School of Social Sciences, University of Bremen (Germany)  
Email: kathmann@gsss.uni-bremen.de

### **Olivier Thomas Kramsch,**

Dr., Senior Lecturer, Nijmegen Centre for Border Research [NCBR],  
Department of Human Geography, Radboud Universiteit, Nijmegen  
(The Netherlands)  
Email: o.kramsch@fm.ru.nl

### **Ilkka Liikanen,**

Prof., University of Joensuu (Finland), Karelian Institute  
Email: ilkka.liikanen@joensuu.fi

**Steffen Mau,**

Professor for Sociology at the Graduate School of Social Sciences,  
University of Bremen (Germany), CRC 597 »Transformation of the State«,  
Project D4 »From ›Containers‹ to ›Open States‹? Border Regime Change  
and the Mobility of Persons«  
Email: smau@gsss.uni-bremen.de

**Dr. Heather Nicol,**

Dr., Trent University (Canada)  
Email: heathernicol@trentu.ca

**James W. Scott,**

Dr., Leipniz-Institute for Regional Development and Structural  
Planning, Erkner (Germany)  
Email: ScottJ@irs-net.de

**PD Dr. Eva Maria Stolberg,**

PD Dr., Institute of History, Department for East European History,  
University of Bonn (Germany)  
Email: EvaMaria.Stolberg@t-online.de

**Sonja Wrobel**

PhD student, CRC 597 »Transformation of the State«, Project D4  
»From ›Containers‹ to ›Open States‹? Border Regime Change and  
the Mobility of Persons«  
Email: sonja.wrobel@sfb597.uni-bremen.de