

SCHIFF

Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität Kiel

SCHIFF-texte

Nr. 73

Silke Schielberg

**Die Ambivalenz der neuen
EU-Außengrenze**

Konsequenzen für die Ostseekooperation?

SCHIFF-texte sind Veröffentlichungen des *SCHIFF/SHIP*. Sie werden jedoch von den Autorinnen und Autoren verantwortet und stellen – soweit nicht anders vermerkt – keine Äußerungen des Instituts oder seiner Gremien dar.

© bei den AutorInnen

ISSN 0948-1869

Kiel, März 2004

The Schleswig-Holstein Institute for Peace Research
at the Christian-Albrechts-University Kiel

SHIP

S C H I F F

Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität Kiel

Kaiserstr. 2 D-24143 Kiel,
Tel.: +49 - (0)431 / 880-6330, Fax: +49 - (0)431 / 880-6333
e-mail: schiff@schiff.uni-kiel.de
<http://www.schiff.uni-kiel.de/>

The Schleswig-Holstein Institute for Peace Research
at the Christian-Albrechts-University Kiel

S H I P

*Silke Schielberg**

Die Ambivalenz der neuen EU-Außengrenze Konsequenzen für die Ostseekooperation?

Inhaltsverzeichnis:

1.	Problemaufriss	4
2.	Der Doppelcharakter der Grenze	5
3.	Neue Grenzen in der Ostseeregion	8
4.	Die neue Außengrenze der EU: Kooperation oder Abschottung?	11
4.1.	Kooperation	12
4.1.1.	Die neue Nachbarschaftspolitik	17
4.2.	Abschottung durch Schengen	20
5.	Das Dilemma für die Beitrittsstaaten	24
6.	Auswege aus dem Dilemma	25
7.	Zusammenfassung	27

Zusammenfassung

Mit der Erweiterung der EU im Mai 2004 entsteht eine neue Außengrenze im Osten der Union. An dieser Grenze treffen Mitgliedstaaten der EU auf Staaten, die in naher Zukunft keine Beitrittsperspektive haben. Daraus erwächst die Frage, wie die EU, die einerseits die Sicherheitsbedürfnisse ihrer Mitglieder berücksichtigen muss, auf der anderen Seite ein Interesse an der Kooperation mit Drittstaaten hat, um die Stabilität in einem Gesamteuropa zu wahren, mit diesen neuen Nachbarn umgeht. Dies gilt gerade auch im Hinblick darauf, dass das Verhältnis zu diesen Staaten im institutionellen wie sozio-ökonomischen Bereich ein asymmetrisches ist.

In dem vorliegenden Text wird anhand einer Analyse von Dokumenten der EU gezeigt, dass der Widerspruch, der sich bereits im Begriff "Grenze" an sich

Abstract

With the enlargement of the EU in May 2004 it will become a new eastern external border. At this border members of the EU will meet states, which for the time being do not have a perspective for accessing the Union. Therefore, the question comes up how the EU, which on the one hand has to consider its member states' demand for security and on the other hand is interested in co-operation with third countries for preserving stability throughout all of Europe, will deal with the new neighbours. This holds all the more in view of the fact that the relationship of the EU to these countries is asymmetric in institutional as well as in socio-economic terms.

Based on EU documents this article points out that the contradiction which already is inherent to the term "border", namely the function to

*) **Silke Schielberg**, M.A., hat Politikwissenschaft, Osteuropäische Geschichte und Slavische Philologie in Kiel studiert und ist derzeit als Doktorandin Mitglied des SCHIFF.

zeigt, nämlich die Funktion zu trennen und zu verbinden, an der Politik der EU gegenüber ihren Außengrenzen deutlich wird. Dies hat Konsequenzen für die Zukunft der Ostseekooperation wie für die Gestaltung eines stabilen und sicheren Gesamteuropas.

separate as well as to connect, becomes explicit when looking at the EU policy with respect to its external borders. This has consequences for the future of co-operation in the Baltic Sea Region as well as for forming a stable and secure Europe.

1. Problemaufriss

Infolge des Zerfalls der Sowjetunion hat sich die Systemgrenze des Kalten Krieges aufgelöst. Damit haben sich die Bedeutung und die Funktion von Grenzen in Europa grundlegend gewandelt. Zwei Prozesse haben im letzten Jahrzehnt eine Diskussion um die Außengrenzen der EU neu aufkommen lassen: zum einen war dies die Einführung des Schengener Übereinkommens, zum anderen Beginn und Verlauf des Beitrittsprozesses der Mittel- und Osteuropäischen Staaten zur EU. Die Verbindung beider Politik-Ausrichtungen erweist sich als ein Dilemma für die EU. Einerseits hat sich die EU deklaratorisch das Ziel gesetzt, keine neuen Trennlinien in Europa entstehen zu lassen und will mit der Erweiterung Sicherheit und Stabilität in Europa gewährleisten¹. Auf der anderen Seite muss sie mit Ängsten der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten um die Sicherheit umgehen, die durch diese Erweiterung entstehen.

Im April 2003 wurden die Beitrittsverträge mit zehn Kandidatenstaaten unterzeichnet² und im Mai 2004 wird es eine EU geben, der 25 Staaten als Mitglieder angehören. Mit dieser Erweiterung entsteht auch eine neue Außengrenze im Osten der EU. An diese werden Staaten angrenzen, die zunächst keine Beitrittsperspektive haben. Dabei handelt es sich um die Russische Föderation (RF), die bereits eine etwa 1300 km lange Grenze mit der EU teilt, Belarus, die Ukraine und mit dem Beitritt Rumäniens auch Moldawien. Anfang 2002 hat die Kommission eine Diskussion um eine neue Nachbarschaftspolitik mit diesen künftig an die EU grenzenden Staaten aufgenommen und dazu im März 2003 eine Initiative ausgearbeitet.

Von den Folgen der Erweiterung und der Neuorientierung in Bezug auf die neuen Nachbarn ist auch die Ostseeregion betroffen. Die Grenze der EU mit der RF wird sich erheblich verlängern und zudem das russische Gebiet Kaliningrad vom Mutterland isoliert sein. Gleichzeitig werden Polen und Litauen als Mitglieder der EU die Nachbarschaft zu Belarus managen müssen.

1) Dieses Ziel ist bereits im Vertrag von Rom deklariert worden und findet sich in neueren Dokumenten und offiziellen Erklärungen der EU häufiger. Exemplarisch seien hier genannt: Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Rom, 25. März 1957, Präamel. *Europäischer Rat* (Kopenhagen), 12. und 13. Dezember 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 400/02, Art. 22.

2) Hierbei handelt es sich um Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Malta und Zypern.

Was bedeutet diese neue Situation für die Zusammenarbeit in der Ostseeregion? Wird diese seit über einem Jahrzehnt gewachsene Kooperation durch die Einführung der Schengen-Grenze behindert werden?

Im Folgenden soll anhand einer Analyse von EU-Dokumenten gezeigt werden, wie ambivalent die Haltung der EU zu ihren neuen Außengrenzen ist und welche Folgen sich daraus für die Institutionen der Ostseekooperation ergeben können.

Ausgangspunkt ist das Theorem vom Doppelcharakter der Grenze: sie trennt und verbindet. Angelehnt an diesen in der theoretischen Diskussion hervorgehobenen Doppelcharakter der Grenze lautet die Ausgangsthese dieser Arbeit: Der Widerspruch, der im Begriff "Grenze" enthalten ist, nämlich diese Funktion zu trennen und zu verbinden, wird an der Politik der EU in Bezug auf ihre Außengrenzen deutlich. Bevor eine Dokumentenanalyse vorgenommen wird, um diese These zu untermauern, wird zunächst dargestellt, welche Grenzveränderungen seit Beginn der 90er Jahre in der Ostseeregion stattgefunden haben und wie sich die aktuellen Entwicklungen der Grenzgestaltung auf Sicherheit und Stabilität in Europa auswirken. In einem abschließenden Kapitel werden Empfehlungen für die Handhabung der neuen Außengrenzen seitens der EU, die in den letzten Jahren von verschiedenen wissenschaftlichen Instituten ausgearbeitet wurden, wiedergegeben.

2. Der Doppelcharakter der Grenze

Die Ende der 60er Jahre einsetzende Regionalisierung innerhalb der EU und die weltweit beginnende Globalisierung sowie die Auflösung des Systemgegensatzes durch den Zusammenbruch der Sowjetunion haben auf verschiedene Weise dazu beigetragen, dass sich Grenzen in Europa verändern bzw. einem Funktionswandel unterliegen.

Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, was der Begriff "Grenze" bedeutet, wobei die Grenze in diesem Kontext als Grenze zwischen Nationalstaaten bzw. politischen Systemen betrachtet werden soll.

Die Grenze ist eine "konstruierte Barriere, die Raumeinheiten sowie Systeme ebenso umfasst wie trennt (einschließt wie ausschließt) und nur unter bestimmten Bedingungen überwunden werden kann."³ Damit liefert Schmitt-Egner eine allgemeingültige Definition des Begriffs "Grenze" und erfasst die u.a. von Dittgen hervorgehobenen ausschlaggebenden Funktionen von "Grenze": nämlich die Funktionen zu trennen und zu verbinden. Entscheidend für die Wahrnehmung des Begriffs "Grenze" ist dieser Doppelcharakter. Der trennende Charakter bewirkt Inklusion und Exklusion, d.h. Grenze schließt gleichzeitig ein und aus, während der

3) *Schmitt-Egner, Peter* : "Grenzüberschreitende Zusammenarbeit" in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des Transnationalen Regionalismus; in: Brunn, Gerhard; Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie - Empirie - Praxis. Baden Baden: Nomos, 1998 (= Schriftenreihe des Instituts für Europäische Regionalforschungen / 3); S. 27-77, S. 39.

verbindende Charakter Kooperation notwendig macht.⁴ Grenzen sind insofern ambivalent als sie einerseits Schutz für das Gemeinwesen bieten, dass sie umschließen, und der Herausbildung einer kollektiven und individuellen Identität dienen, andererseits aber den Austausch mit den Nachbarn, die sie ausschließen, be- oder sogar verhindern können, je nachdem, wie sie gestaltet sind.⁵

Das klassische Grenzverständnis umfasst Begriffe wie Souveränität, Territorialität, Nationalstaat und Identität. Die Grenze wird als Linie verstanden, die die Souveränität eines Nationalstaates von der eines benachbarten Nationalstaates abgrenzt. Es überwiegt ihre trennende Funktion.⁶ Nach Schmitt-Egner gibt es verschiedene normative Funktionen, die die Nationalstaaten ihren Grenzen zuordnen. Darunter befinden sich die Ordnungsfunktion, die Kontrollfunktion, die Schutzfunktion, die identitätsstiftende Funktion und die Friedensfunktion. Welche Funktion vorherrscht, hänge von den Interessen und der Politik der Staaten ab, die an der Grenze aufeinander treffen.⁷ Das Vorherrschen der trennenden Funktion der Grenze in der modernen Konzeption ist hier deutlich herauszulesen, denn mit den Begriffen Ordnung, Kontrolle, Schutz und Identität wird gemeinhin eine Abgrenzung von dem "Anderen" verbunden.

Vor allem während des Kalten Krieges war eine solche Grenzkonzeption vorherrschend. Heute versucht man dagegen, die trennende Funktion der Grenzen in Europa durch Kooperation abzuschwächen. Eine erweiterte moderne Grenzkonzeption hat sich entwickelt. Stellvertretend dafür sei hier die These Krämers genannt, der eine Abschwächung der Grenzen in Europa für sinnvoll erachtet, jedoch gegen eine Abschaffung von Grenzen eintritt, da die Schutz- und identitätsstiftende Funktion von Grenzen genauso wichtig sei wie eine Kommunikation nach außen. Er plädiert daher für "kooperative Grenzen".⁸

Dem modernen Konzept von Grenze als Trennungslinie zwischen Nationalstaaten steht heute eine postmoderne Konzeption gegenüber, die der Grenze nicht mehr die Funktion einer Linie zuweist, sondern diese durch einen Raum ersetzt sehen will. Eine solche Sichtweise wird u.a. von Browning/Joenniemi vertreten. Sie betonen eine verbindende Funktion der Grenze.⁹ Für dieses Grenzverständnis sind

4) Vgl. *Dittgen, Herbert*: Welt ohne Grenzen? Überlegungen zur Zukunft des Nationalstaates; in: *Merkur*, 1997, H. 9-10, S. 941-948, S. 944; siehe auch: *Bredow, Wilfried von*: Beiderseitigkeit - Vom Verschwinden und Wiederauftauchen politischer Grenzen; in: Görner, Rüdiger; Kirkbright, Suzanne (Hrsg.): *Nachdenken über Grenzen*. München: Iudicium, 1999, S. 57; S. 57-71; *Zielonka, Jan* (Hrsg.): *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*. London: Routledge, 2002 (= Routledge Advances in European Politics / 7).

5) *Schwind, Martin*: Allgemeine Staatengeographie. Berlin: Walter de Gruyter, 1972, S. 109.

6) Vgl. *Prescott, J. R. V.*: Einführung in die Politische Geographie. München: C. H. Beck, 1975, S. 91; *Boesler, Klaus-Achim*: Politische Geographie. Stuttgart: B. G. Teubner, 1983 (= Teubner Studienbücher der Geographie), S. 60.

7) *Schmitt-Egner, Peter*: "Grenzüberschreitende Zusammenarbeit" in Europa, 1998, S. 45.

8) *Krämer, Raimund*: Grenzen der Europäischen Union. Potsdam: Osthavelland-Druck Velten, 1997, S. 95.

9) *Browning, Christopher; Joenniemi, Pertti*: *Contending Discourses of Marginality: The Case of Kaliningrad*. Copenhagen: Institute for International Studies, 2003. Siehe auch *Joenniemi, Pertti*: *Kaliningrad, Borders and the Figure of Europe*; in: Baxendale, James; Dewar, Stephen; Gowan,

Begriffe wie Regionalisierung und Integration von vorrangiger Bedeutung. Ziel ist es, die Souveränität der Nationalstaaten zu überwinden und durch sich überlappende Räume zu ersetzen. Dabei ist entscheidend, dass die Regionen Einfluss auf die Gestaltung ihres politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Umfeldes nehmen (bottom-up approach) und nicht - wie in der modernen Sichtweise - der Nationalstaat der Hauptakteur politischer Entscheidungen ist (top-down approach). Das Territorialprinzip wird zugunsten überlappender Machtverteilung aufgegeben, Grenzen werden offener und flexibler gestaltet.¹⁰

Auch die moderne Konzeption erkennt an, dass Grenzen nicht nur trennen, sondern ebenso verbinden. Schwind macht u.a. auf diesen Doppelcharakter aufmerksam.¹¹ Wie groß die trennende Wirkung und wie groß die verbindende ist, hängt von den Staaten selbst ab, nämlich davon, welche Funktionen sie selbst der Grenze zuschreiben.¹² Dies zu entscheiden wird also nicht den Grenzregionen überlassen, sondern ist Sache des Zentralstaates.

Dagegen vertreten Browning/Joenniemi die Meinung, dass Grenzregionen sehr wohl Einfluss auf Entscheidungsprozesse des Zentralstaates nehmen können, weil sie verbindende Räume sind, die sich an zwei Zentren orientieren und deshalb abwägen können. Die Grenze als Linie zwischen dem Inneren und Äußeren eines Staates wird durch sie verwischt.¹³

Vertreter der modernen Richtung treten wiederum für eine Aufrechterhaltung von Grenzen ein, denn entscheidend sei neben der Kooperation auch nach wie vor die Schutzfunktion der Grenze. So macht Krämer darauf aufmerksam, dass dort, wo die nationalstaatlichen Grenzen in ihrer Funktion abgeschwächt werden, neue sprachliche und kulturelle Grenzen entstehen würden. Zum Schutz der individuellen wie kollektiven Identität sei die Aufrechterhaltung von nationalen Grenzen wichtig.¹⁴ Auf dieses Problem verweist auch Hassner, der gleichwohl anerkennt, dass der Trend hin zur gegenseitigen Durchdringung zwischen dem Inneren und Äußeren von Staaten und Organisationen gehe.¹⁵

David (Hrsg.): The EU & Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement. London: Federal Trust for Education and Research, 2000; S. 157-171.

10) Ebd.

11) *Schwind, Martin*: Allgemeine Staatengeographie, 1972, S. 104.

12) *Ante, Ulrich*: Politische Geographie. Braunschweig: Westermann, 1981, S. 115; *Boesler, Klaus-Achim*: Politische Geographie, 1983, S. 61 u. 65.

13) *Browning, Christopher; Joenniemi, Pertti*: Contending Discourses of Marginality, 2003, S. 4ff.

14) *Krämer, Raimund*: Zwischen Kooperation und Abgrenzung- Die Ostgrenzen der Europäischen Union; in: WeltTrends, 1999, H. 22, S. 9-26, S. 24.

15) *Hassner, Pierre*: Fixed borders or moving borderlands?: a new type of border for a new type of entity; in: *Zielonka, Jan* (Hrsg.): Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union. London: Routledge, 2002 (= Routledge Advances in European Politics / 7), S. 38-50.

3. Neue Grenzen in der Ostseeregion

Die historische Situation nach dem Zweiten Weltkrieg hat zunächst den klassischen Grenzbegriff, der Grenze im Sinne der Abgrenzung von Nationalstaaten versteht, erweitert. Es hat sich eine Systemgrenze entwickelt, die das politische und gesellschaftliche Westeuropa von den Staaten Mittel- und Osteuropas getrennt hat. Im Rahmen dieser Systemgrenze sind innerhalb der EU und z.T. innerhalb der Sowjetunion klassische Nationalstaatsgrenzen zu Binnengrenzen geworden. Diese Binnengrenzen haben in beiden Systemen ihren klassischen Grenzcharakter verloren und sich zu Verwaltungsgrenzen entwickelt.

Mit dem Wegfall der Systemgrenze hat in Europa erneut ein Funktionswandel von Grenzen stattgefunden. Diese Grenze, die während des Kalten Krieges Ost und West voneinander getrennt hat, ist verschwunden. An ihrer Stelle haben sich nationalstaatliche Grenzen neu gebildet. D.h., dass zum Teil Grenzen, die vorher Verwaltungsgrenzen gewesen sind, nun aufgewertet wurden.¹⁶ Zum Teil wurden aber Grenzen, die als eine hermetische Abriegelung galten, nun geöffnet, so dass sich hier eine grenzüberschreitende Kooperation entwickeln konnte.¹⁷

An den geöffneten Grenzen in Mittel- und Osteuropa konnte erstmals seit Jahrzehnten wieder Austausch zwischen den Bevölkerungen stattfinden. In Polen beispielsweise trug die strukturelle Schwäche der östlichen Gebiete des Staates strukturell zum Entstehen eines regen Handels über die Grenze hinweg bei. Ukrainische, belarussische und russische Verkäufer pendelten tagtäglich hin und her, um ihre Waren in den polnischen Ostgebieten gegen Devisen zu verkaufen. Mitte der 90er Jahre änderte sich die Richtung dieses Geld- und Warenverkehrs. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung Polens und der damit verbundenen Aufwertung des Zloty war es nun für die östlichen Nachbarn ergiebiger, in den polnischen Grenzgebieten einzukaufen, anstatt ihre Waren zu verkaufen.¹⁸ Der grenzüberschreitende Handel entwickelte sich zu einer Devisenquelle für den polnischen Staat. In den östlichen Grenzgebieten der Republik entwickelte sich eine Unternehmerschaft, die speziell diesen Grenzhandel bediente und von der heute ein Großteil der Bevölkerung in diesen Gebieten Polens lebt.¹⁹

Auch auf der anderen Seite der Grenze sind die Bewohner der Grenzgebiete zum großen Teil von diesem so genannten "Ameisenhandel" abhängig.²⁰ Dies gilt ins-

16) Dies gilt u.a. für die Grenzen zwischen Litauen und Lettland, Litauen und dem Kaliningrader Gebiet und Litauen und Belarus sowie zwischen Lettland–Estland, Estland–RF, Lettland–RF.

17) So z.B. die Grenze zwischen Polen und dem Kaliningrader Gebiet ebenso wie die Grenzen Polen – Ukraine und Polen – Belarus.

18) *Bachmann, Klaus*: Polens Ostgrenze. In: *Transodra*, 19/1999, www.dpg-brandenburg.de/nr_19/bachmann.htm. Zum Grenzhandel zwischen Polen dem Kaliningrader Gebiet s. *Holtom, Paul*: Coping with the Future of Small-Scale Cross-Border Traders in Kaliningrad's Borderlands. In: Birckenbach, Hanne-M.; Wellmann, Christian (Hrg.): *The Kaliningrad Challenge. Options and Recommendations*. Münster: Lit, 2003 (= Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft / 10), S. 152-168, S. 154ff.

19) *Wust, Andreas; Haase, Annegret*: Europas neue Peripherie? Die Regionen beiderseits der polnischen Ostgrenze; in: *WeltTrends*, 2002, H. 34, S. 11-30, S. 20.

20) *Gutsche, Günter*: Ameisen und Basare. Illegaler Grenzhandel als Wirtschaftsfaktor – damit soll es bald vorbei sein. In: *Freitag* 25, 15.06.01, www.freitag.de/2001/25/01250302.php (28.10.03).

besondere für das Gebiet Kaliningrad, dass mit der Auflösung der Sowjetunion zu einer russischen Exklave an der Ostsee geworden ist und somit in verstärktem Maße von einem Austausch, insbesondere dem Handel, mit den Nachbarn abhängig ist.

Der Vorteil dieser Grenzöffnung war für die Bewohner der Grenzgebiete nicht nur wirtschaftlich zu spüren. Es wurde damit auch erstmals die Gelegenheit geboten und genutzt, durch kulturelle Kontakte historische Vorurteile zu überwinden. Zudem wurden Kontakte zwischen nationalen Minderheiten nun ermöglicht.²¹

Eine solche grenzüberschreitende Kooperation hat sich nur langsam und mühsam, aber dennoch mit einigem Erfolg im Verlauf der letzten Jahre entwickelt. Grund für die sich langsam entwickelnde Kooperation ist, dass es in den Gebieten beiderseits der Grenze infolge des Zweiten Weltkrieges zu Vertreibungen kam und der Großteil der Bevölkerungen in dieser Region kaum historisch verwurzelt ist. Es gibt hier keine Mittlerbevölkerung. Diese ist aber für den Aufbau von grenzüberschreitender Kooperation wichtig, weil sie Träger von kulturellem und sozialem Austausch ist.²²

So wurde beispielsweise die ansässige deutsche Bevölkerung aus dem ehemaligen nördlichen Ostpreußen vertrieben und Russen aus allen Teilen der Sowjetunion in dem heutigen Kaliningrader Gebiet neu angesiedelt, während sich in den angrenzenden Gebieten Polens u.a. polnische Staatsbürger ansiedelten, die aus den polnischen Ostgebieten vertrieben worden waren. Die Mehrheit der Bevölkerung auf beiden Seiten der Grenze besteht aus Neusiedlern und somit fehlt es an einem Bewusstsein für historische Gemeinsamkeiten. Eine gemeinsame regionale Identität muss neu geschaffen werden. Dies geschieht durch zahlreiche kulturelle Initiativen auf beiden Seiten der Grenze.²³

Angesichts dieser Grenzveränderungen infolge des Zusammenbruchs der sowjetischen Herrschaft hat sich auch das deklaratorische Ziel der EU in Bezug auf die Grenzen in Europa gewandelt. Es galt nun nicht mehr, eine Konfrontation der Blöcke zu vermeiden, sondern die Teilung Europas dauerhaft zu überwinden. Das Stichwort war: Gesamteuropa stärken und vor einer erneuten Teilung bewahren. Dieses Ziel, das bereits im Vertrag von Rom formuliert ist, wurde 1989 auf die Mittel- und Osteuropäischen Staaten ausgeweitet. Doch die Trennung zwischen Ost und West ist trotz des Falls der Systemgrenze immer noch existent. Diese äußert sich in einer immer noch bestehenden, wenn auch sich verringern den Kluft zwischen Mitglieds- und Beitrittsstaaten ebenso wie in einer im letzten Jahrzehnt gewachsenen Kluft zwischen den neuen Mitgliedern und an sie angrenzenden Nicht-Mitgliedstaaten der EU bezüglich des Aufbaus demokratischer Institutionen,

21) Solche Kontakte waren besonders an den Grenzen zwischen Polen und der Ukraine und Polen und Belarus wichtig, da hier auf beiden Seiten der Grenze nationale Minderheiten leben, die nun erstmals wieder Verbindung zueinander aufnehmen und Verwandte auf der anderen Seite der Grenze besuchen konnten. Siehe dazu *Boratynski, Jakub; Gromadzki, Grzegorz: The Half-Open Door: the Eastern Border of the Enlarged European Union. In: On the Future of Europe, Policy Papers 2, Warsaw, März 2001, S. 7.*

22) *Krämer, Raimund: Zwischen Kooperation und Abgrenzung, 1999, S. 19.*

23) *Bachmann, Klaus: Polens Ostgrenze, 1999.*

der wirtschaftlichen Entwicklung und der Kultur. Mehr noch, durch die Osterweiterung der EU drohen neue Trennlinien in Europa zu entstehen.²⁴

Denn es geht nicht mehr nur um die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Abgrenzung relativ gleichgestellter Nationalstaaten innerhalb der EU, sondern die jetzige ebenso wie die neue Außengrenze der EU ist durch starke sozio-ökonomische Asymmetrien gekennzeichnet.²⁵

Um solchen Asymmetrien an der Außengrenze entgegenzuwirken, tritt die EU für verstärkte grenzüberschreitende Kooperation mit den Nachbarn ein und unterstützt diese durch zahlreiche Förderprogramme. Eine ungleiche Förderung seitens der EU im Rahmen des PHARE-Programms für die Beitrittsstaaten und des TACIS-Programms für die GUS-Staaten hat aber dazu geführt, dass die Asymmetrien in Bezug auf den Lebensstandard der Bevölkerung ebenso wie die Entwicklung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen an der neuen Außengrenze der EU wachsen und die Wohlstandskluft sich vertieft. Während im Rahmen des PHARE-Programms für grenzüberschreitende Kooperation 1998 und 1999 je 180 Mio. Euro, im Jahr 2000 163 Mio. Euro und in den Jahren 2001-2002 je 151 Mio. Euro zur Verfügung standen, was einem Volumen von zehn Prozent des PHARE-Gesamtbudgets entspricht, standen aus dem TACIS-Programm für grenzüberschreitende Kooperation für den Zeitraum von 1996-2000 insgesamt nur 132,5 Mio. Euro zur Verfügung, was fünf Prozent des TACIS-Gesamtbudgets entspricht. Diese Ungleichverteilung wurde auch vom Rechnungshof der EU in einer TACIS-Studie bemängelt.²⁶

Der Wegfall der Systemgrenze und damit die Asymmetrien an der jetzigen und neuen Außengrenze haben dazu geführt, dass nicht mehr der Einsatz militärischer Mittel als Hauptbedrohung für die Sicherheit in Europa gilt. Als Folge instabiler politischer Systeme an den Grenzen zur EU und hier besonders an den künftigen Außengrenzen im Osten sind neue Sicherheitsrisiken entstanden, so genannte "soft security risks", die die Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa gefährden.²⁷ Aufgrund des Demokratie-, Rechtsstaats- und Wohlstandsgefälles kommt es nun durch die geöffneten Grenzen zu vermehrter illegaler Immigration und grenzüberschreitender, organisierter Kriminalität aus den Mittel- und Osteuropäischen Staaten in EU-Gebiet. Zudem bedrohen grenzüberschreitende Umweltgefahren, die in den Transformationsstaaten aufgrund der zum Teil maroden Wirtschaft und

24) Zielonka, Jan: Introduction: Boundary Making by the European Union; in: Ders. (Hrsg.): Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union. London: Routledge, 2002 (= Routledge Advances in European Politics / 7), S. 1-16, S. 1.

25) Wust, Andreas; Haase, Annegret: Europas neue Peripherie?, 2002, S. 18.

26) Vgl. Zahlen zum PHARE-Programm: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm> und KOM (2003) 97, zum TACIS-Programm: Rechnungshof: Sonderbericht Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zusammen mit den Antworten der Kommission, 2001/C 329/01. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 329, 23.11.2001.

27) Kempe, Iris: Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldova. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 1998, S. 7f.

fehlender Regelungen entstehen, die Sicherheit in Europa.²⁸ Diese neuen Risiken, die durch das wirtschaftliche Gefälle entstehen, werden als Bedrohung für die westlichen Gesellschaften und ihren Lebensstandard angesehen.²⁹ Sie konzentrieren sich auf die künftige Außengrenze der EU und betreffen damit nicht nur die EU allein, sondern Gesamteuropa.

Um diesen neuen Risiken begegnen zu können, soll nach dem Willen der EU Russland in Europa integriert werden. Eine Mitgliedschaft wurde jedoch in absehbarer Zeit nicht in Aussicht gestellt und ist von Russland auch nicht gewünscht.³⁰ Zum anderen ist es Ziel der Union durch den Beitrittsprozess der Mittel- und Osteuropäischen Staaten Sicherheit und Stabilität in Europa dauerhaft zu gewährleisten.

4. Die neue Außengrenze der EU: Kooperation oder Abschottung?

Innerhalb der innen- und außenpolitischen Konzeptionen der EU konkurrieren Vorstellungen darüber, wie mit dem Sicherheits- und Stabilitätsproblem umzugehen ist. Die EU befindet sich in einem Dilemma zwischen den beiden Zielen der Abschottung und der Kooperation, denn einerseits muss sie die Sicherheitsbedürfnisse der Mitgliedsstaaten befriedigen, auf der anderen Seite weiß sie aber auch um das Erfordernis einer Zusammenarbeit über ihre Grenzen hinaus. Der Grund für das Dilemma der EU in Bezug auf ihre neuen Außengrenzen, dass sich für die Beitrittsstaaten in noch stärkerem Maße zeigt, liegt in den verschiedenen Ansprüchen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Diese sind auf den Doppelcharakter der Grenze zurück zu führen. Einerseits tritt die Union für eine Kooperation mit Drittstaaten ein und betont, wie wichtig diese für die Sicherheit und Stabilität in Europa sei, auf der anderen Seite ist sie bemüht, die Ängste der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten um ihre Sicherheit zu beruhigen und sich abzuschotten, nicht zuletzt auch, um eine EU-europäische Identität aufzubauen.

Von diesem Dilemma ist auch die Ostseekooperation betroffen. Sie stellt eine staatliche und substaatliche grenzübergreifende Zusammenarbeit dar. Das Besondere an ihr ist, dass sie eine Klammer zwischen EU-Mitgliedstaaten und Nicht-Mitgliedstaaten darstellt. Ziel der Ostseekooperation ist es, Stabilität durch Zusammenarbeit zu erreichen. Damit übernimmt sie eine wichtige Funktion auch für ein Gesamteuropa. Auf staatlicher Ebene haben sich in den letzten Jahren verschiedene Mechanismen der Zusammenarbeit etabliert. Dazu zählen u.a. der Ostseerat der Außenminister (CBSS), die Konferenzen der Fachminister, die Ostsee-

28) *Anderson, Malcolm; Bort, Erberhard*: The Frontiers of the European Union. Hampshire, New York: Palgrave, 2001, S. 151ff.

29) *Bort, Eberhard*: Illegal migration and cross-border crime: challenges at the eastern frontier of the European Union. In: Zielonka, Jan (Hrsg.): Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union. London: Routledge, 2002 (= Routledge Advances in European Politics / 7), S. 191-211, S. 192.

30) The Russian Federation Middle Term Strategy towards the European Union (2000-2010), Moscow, October 1999, Art 1, Abs. 1.1.

parlamentarierkonferenz (BSPC) und die Konferenz der Subregionen (BSSSC). Hinzu kommen zahlreiche nicht-staatliche Initiativen, die eine Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Jugend fördern.

4.1 Kooperation

Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ist den Außenministern der einzelnen Mitgliedsstaaten der EU an einer verstärkten Kooperation und gutnachbarschaftlichen Beziehungen zu den Beitrittsländern ebenso wie zu den künftigen Nachbarn der EU gelegen. Instrumente einer Nachbarschaftspolitik mit Drittstaaten sind Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Gemeinsame Strategien, die Einbindung dieser Staaten in europäische Kooperationsstrukturen sowie Programme zur finanziellen Unterstützung von grenzüberschreitender Kooperation. Die EU unterstützt die Ostseekooperation zusätzlich, indem sie im Ostseerat mit einem Kommissionsmitglied vertreten ist. Zudem hat die Kommission 1996 das Grundsatzdokument "Baltic Sea Region Initiative" vorgelegt, in dem sie die Bedeutung der Ostseekooperation für die Stabilität in Gesamteuropa hervorhebt.³¹ Durch die finnische Initiative für eine "Nördliche Dimension der EU" von 1997 sollte das EU-Engagement in der Ostseeregion weiter verstärkt werden. Beide Aktionspläne der Nördlichen Dimension zielen u.a. auf eine stärkere Einbeziehung Russlands und im Besonderen des Kaliningrader Gebietes in die Ostseekooperation.³²

In mehreren Dokumenten zur Außenpolitik betont die EU die Bedeutung einer Zusammenarbeit über ihre Grenzen hinaus für die Sicherheit und Stabilität in Europa. Auf diesen Zielen sind das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland von 1997 und die Gemeinsame Strategie für Russland von 1999 aufgebaut.³³ Beide Abkommen unterstützen die Bemühungen der EU, die RF stärker in die Ostseekooperation einzubinden.

In der Gemeinsamen Strategie der EU für Russland von 1999 heißt es: "Ein stabiles, demokratisches und prosperierendes Rußland, das fest in einem geeinten Europa ohne neue Trennungslinien verankert ist, ist essentiell für einen dauerhaften Frieden auf dem Kontinent."³⁴ Eines der Ziele der EU ist die "Wahrung der Stabilität in Europa, Förderung der weltweiten Sicherheit und Antwort auf

31) *Commission of the European Communities*, SEC (1996) 608 final: Communication from the Commission. Baltic Sea Region Initiative, Brussels, 10.04.1996.

32) Action Plan of the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, doc. 9401/00 of 13 June 2000, adopted by the European Council in Feira, 19-20 June. *Commission of the European Communities*, COM (2003) 343 final: Commission Working Document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-06, Brussels, 10.06.2003.

33) Partnerschafts- und Kooperationsabkommen gibt es außerdem mit Armenien, Azerbaijan, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Moldawien, der Ukraine und Usbekistan. Eine Gemeinsame Strategie hat die EU neben Russland auch für die Ukraine entwickelt.

34) *Europäischer Rat*, Köln, 3.-4. Juni 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anhang II: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, vom 4. Juni 1999.

die sich dem Kontinent stellenden gemeinsamen Herausforderungen durch verstärkte Zusammenarbeit mit Rußland."³⁵

Beide Abkommen beinhalten Vereinbarungen über einen politischen Dialog und über Wirtschaftsbeziehungen. So soll Russland in einen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum einbezogen werden. Die Felder der Zusammenarbeit sind mittlerweile jedoch wesentlich breiter. Sie reichen von der Energiepolitik, der nuklearen Sicherheit, der Zusammenarbeit in Regionalorganisationen bis hin zu Annäherungen in der Außen- und Sicherheitspolitik und im Bereich Justiz und Inneres, wenn es um die Bekämpfung der organisierten Kriminalität geht.³⁶ Übergreifendes Ziel dieser Abkommen ist es seitens der EU, ein Europa ohne neue Trennungslinien zu schaffen.

Die Bedeutung einer grenzüberschreitenden Kooperation für die Sicherheit und Stabilität in Europa wird besonders in den Dokumenten zur Nördlichen Dimension der EU hervorgehoben. In der Mitteilung der Kommission vom November 1998 wird deutlich, dass die EU die veränderten Bedrohungsszenarien (soft security risks) in der Ostseeregion und darüber hinaus erkannt hat und diesen durch verstärkte Kooperation insbesondere mit der Russischen Föderation, mit der sie bereits eine gemeinsame Grenze hat, die sich mit der Erweiterung noch verlängern wird, begegnen will. Sie sieht die Verringerung des Gefälles des Lebensstandards in den Grenzgebieten der Union mit Russland als Herausforderung und Priorität ihrer außenpolitischen Bemühungen an.³⁷ Dies wird vom Rat in seiner Schlussfolgerung vom Mai 1999 nochmals bekräftigt:

"The Council notes, that significant differences in development opportunities and living standards existing in the northern regions bordering the EU, increasing interdependence between the enlarging European Union and Russia [...] pose important challenges for the EU policies. [...] The Council considers that the Northern Dimension for the policies of the EU can contribute to the reinforcement of positive interdependence between the European Union, Russia and the other states of the Baltic Sea region, also taking into account the enlargement process and thus enhance security, stability and sustainable development in Northern Europe."³⁸

Gleichzeitig sieht es die Kommission in ihrer Mitteilung als Herausforderung an, sicherere Grenzen mit dem Ziel der Vereinfachung des Handels zu schaffen. Dies will sie durch eine Harmonisierung der administrativen Kontrollen für den Personen- und Güterverkehr an diesen Grenzen erreichen.³⁹ An dieser Stelle versucht die EU, den Sicherheitsaspekt mit der Förderung von Kooperation zu verbinden und dem Doppelcharakter der Grenze Rechnung zu tragen. Sie will die neuen Risiken für die Sicherheit und Stabilität in Europa einerseits dadurch verringern,

35) Ebd.

36) *Timmermann, Heinz*: Russlands Außen- und Sicherheitspolitik: Die europäische Richtung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16-17/2003, S. 22-30, S. 25.

37) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (1998) 589 endgültig: Mitteilung der Kommission. Eine Nordische Dimension für die Politik der Union, Brüssel, 25.11.1998.

38) Conclusion adopted by the Council on 31 May 1999, Doc. 9034/99, Brussels, 7 June, 1999.

39) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (1998) 589 endgültig: Mitteilung der Kommission. Eine Nordische Dimension für die Politik der Union, Brüssel, 25.11.1998.

dass sie die Grenzen sicherer gestaltet, auf der anderen Seite dadurch, dass sie Kooperation an diesen Grenzen fördert. Es wird allerdings nicht weiter ausgeführt, was mit einer Harmonisierung der administrativen Kontrollen gemeint ist.

Diese Absicht wird in den Schlussfolgerungen der Außenministerkonferenz zur Nördlichen Dimension in Helsinki vom November 1999 deutlicher. Die Konferenz erkennt die Bedeutung des EU-Besitzstandes in Bezug auf die Grenzverwaltung an. Damit ist die Einführung des Schengen-Übereinkommens und als Folge davon die Einführung von Visa an diesen Grenzen gemeint. Die Konferenz kommt zu diesem Schluss, obwohl Außenkommissar Chris Patten in seiner Rede vor der Konferenz betont hat, dass alle Nachbarn der EU in eine Zusammenarbeit einbezogen werden müssen, um neue Trennlinien zu verhindern, was ja deklaratorisches Ziel der EU ist. In der Rede heißt es: "The basic aim must be to promote security, political stability and sustainable development through enhanced cross-border co-operation between the countries in Northern Europe."⁴⁰

Hier ist ein Widerspruch zu erkennen. Einerseits hat die Kommission den Anspruch, die verbindende Funktion der Grenze mit ihrer Politik zur ND zu stärken. Auf der anderen Seite stärkt sie mit der Befürwortung einer Einführung von Visa die trennende Funktion der Grenze, was zur Folge hat, dass die langsam gewachsene grenzüberschreitende Kooperation droht, behindert zu werden.⁴¹

Im ersten Aktionsplan der Nördlichen Dimension (2000-2003) beharrt die Kommission dennoch darauf, den Schengen-Besitzstand auf die Beitrittsstaaten auszuweiten. Mit der Einführung von Visa will sie insbesondere verhindern, dass die organisierte Kriminalität die Grenzen überschreitet.⁴² Dieses Ziel der Verstärkung der Außengrenzen verfolgt die EU weiter, obwohl die Kommission in einer Arbeitsunterlage zur Nördlichen Dimension vom April 2001 anerkennt, dass die organisierte Kriminalität nicht durch Grenzen aufgehalten werden kann.⁴³ Gleichzeitig erklärt die Union die Unterstützung von grenzüberschreitender Kooperation zu einer Schlüsselaufgabe der Gemeinschaft, mit dem Ziel, Stabilität und nachhaltige Entwicklung zu fördern.⁴⁴

Im zweiten Aktionsplan zur Nördlichen Dimension (2004-2006) versucht die Kommission erneut, eine Verbindung zwischen Kooperation und Abschottung zu

40) *Patten, Chris*: A Northern Dimension for the policies of the Union: current and future activities. Speech, Foreign Ministers' Conference on the Northern Dimension, Helsinki, 12 November 1999, SPEECH/99/161.

41) *Boratyński, Jakub; Gromadzki, Grzegorz*: The Half-Open Door: the Eastern Border of the Enlarged European Union. In: On the Future of Europe, Policy Papers 2, Warsaw, März 2001, S. 7.

42) Action Plan of the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, doc. 9401/00 of 13 June 2000, adopted by the European Council in Feira, 19-20 June.

43) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, SEK (2001) 552: Arbeitsunterlage für die Kommissionsdienste. Nördliche Dimension. Außenministertreffen, Luxemburg, 9. April 2001, Brüssel 29.03.2001.

44) Action Plan of the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, doc. 9401/00 of 13 June 2000, adopted by the European Council in Feira, 19-20 June.

schaffen, jedoch vor dem Hintergrund, dass zu diesem Zeitpunkt bereits die Einführung von Visa und anderen Maßnahmen an den Grenzen zum Kaliningrader Gebiet beschlossen waren.

"The present Action Plan supports the goals of fostering secure and efficient management of the EU-Russia border, to prevent illegal movements but allow easy passage for legitimate trade and travel, reducing waiting times, improving infrastructure, increased co-operation between relevant border authorities, and the harmonisation of legislation, standards and procedures."⁴⁵

Es wird dennoch deutlich, dass die Kooperation mit angrenzenden Staaten für die Nördliche Dimension der EU zur Lösung der Sicherheitsrisiken im Vordergrund steht. Weil sie die Sicherheitsbedürfnisse der Mitgliedsstaaten nicht umgehen kann, versucht sie, den Doppelcharakter der Grenze zu harmonisieren, indem sie neben der grenzüberschreitenden Kooperation Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vorschlägt, also die Grenzen sicherer zu gestalten. Dabei betont sie den Vorteil sichererer Grenzen für den Handel.⁴⁶

Die Aktionspläne der EU zur Nördlichen Dimension werden durch die bereits bestehenden Instrumente der EU implementiert. Dazu gehören die Assoziierungsabkommen mit den Beitrittsstaaten ebenso wie das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der RF und die Gemeinsame Strategie für Russland, außerdem die Programme zur finanziellen Förderung von grenzüberschreitender Kooperation INTERREG, PHARE und TACIS. Neben den Förderprogrammen für die Beitrittsstaaten auf der einen Seite (PHARE) und die GUS-Staaten auf der anderen Seite (TACIS) hat die EU speziell für die Ostseeregion zusätzlich ein INTERREG-II-C-Programm eingerichtet, das seit 2000 als INTERREG-III-B-Programm bis 2006 weiterläuft. Ein INTERREG-IV-Programm auch speziell für die Ostseeregion ist für die Zeit ab 2006 bereits in Planung. Damit schenkt die EU der Ostseekooperation mit ihren Institutionen besondere Aufmerksamkeit. An den neuen Außengrenzen der EU wird das PHARE-Programm, das - ursprünglich Wirtschaftshilfe für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten - 1994 zum Finanzierungsinstrument für die Heranführungsstrategie dieser Staaten ausgebaut wurde und diese in den letzten Jahren insbesondere bei der Übernahme des Besitzstandes der EU unterstützt hat, künftig durch ein neues INTERREG-Programm ersetzt. Ziel des TACIS-Programms ist es, den Transformationsprozess in den GUS-Staaten zu unterstützen. Durch das 1996 ins Leben gerufene TACIS-CBC-Programm zur Unterstützung grenzüberschreitender Kooperation soll die Kluft zwischen dem Lebensstandard in den westlichen Grenzregionen u.a. von Russland und dem Lebensstandard in den angrenzenden Ländern verringert werden. Die Förderung grenzüberschreitenden Handels sei gerade jetzt besonders wichtig, da die PHARE-Länder beginnen würden, einen Visumszwang für ihre östlichen Nachbarn einzuführen.⁴⁷

45) *Commission of the European Communities*, COM (2003) 343 final: Commission Working Document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-06, Brussels, 10.06.2003.

46) *Commission of the European Communities*, COM (2003) 343 final: Commission Working Document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-06, Brussels, 10.06.2003.

47) *Rechnungshof*: Sonderbericht Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zusammen mit den Antworten der Kommission. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 329, 23.11.2001.

Insgesamt wird in den außenpolitischen Dokumenten, die sich mit einer Kooperation mit Drittstaaten beschäftigen, ein gesamteuropäischer Ansatz deutlich: die Einsicht, dass Sicherheit und Stabilität in Europa nur gemeinsam durch eine Zusammenarbeit aller europäischen Staaten gewährleistet werden kann und die Vorgabe der EU, neue Trennlinien in Europa vermeiden zu wollen.⁴⁸

Dieser Ansatz wird auch in den Dokumenten des Ostseerates, in dem neben den Außenministern der Ostseeanrainerstaaten auch ein Mitglied der Europäischen Kommission vertreten ist, deutlich. In der Kopenhagen-Erklärung von 1992 zur Gründung des Ostseerates kommen die Minister überein, dass die dramatischen Veränderungen in Europa eine neue Ära europäischer Beziehungen einleiten, bei denen die Konfrontation und Teilung der Vergangenheit ersetzt wird durch Partnerschaft und Kooperation.⁴⁹ Dieses Ziel wird in der Deklaration der 11. Ministerratssitzung in Svetlogorsk zum 10jährigen Bestehen des Ostseerates vom März 2002 nochmals bekräftigt:

"The activities of the CBSS have created closer links between many regions of the Member States and promoted cross-border co-operation in the Baltic Sea region in general and with the North-West and the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation in particular. [...] Regional co-operation has been a contributing factor to the sustainable development of the Baltic Sea States, and to better functioning of democratic institutions and the efficient promotion of human rights [...]. With these constructive and result-oriented developments the Baltic Sea region has generated a trend in European policies in relation to regional and cross-border co-operation and contributed to security and stability in an undivided Europe."⁵⁰

Gleichwohl erkennen die Staats- und Regierungschefs der Ostseeanrainer-Staaten auf dem 4. Ostseerat-Gipfeltreffen in St. Petersburg im Juni 2002 die neuen Herausforderungen für eine Zusammenarbeit in der Ostseeregion. In der Erklärung des Vorsitzenden heißt es:

"The pending EU enlargement will open new prospects for EU-Russia relations but at the same time may create new problems, including in the sphere of trade, economic co-operation and human contacts."⁵¹

Mit der Erweiterung der EU im Mai 2004 werden von den staatlichen Akteuren der Ostseekooperation nur noch die Russische Föderation, Norwegen und Island als Nicht-Mitgliedstaaten übrig bleiben. Dies bedeutet, dass sich die Ostseekooperation in den kommenden Jahren verstärkt darauf konzentrieren muss, die angrenzenden russischen Regionen weiter in die Zusammenarbeit einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für die russische Oblast Kaliningrad, die mit der Erweiterung der EU zu einer Enklave innerhalb der Union wird. Hier könnte die neue bzw. verlä-

48) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (1998) 589 endgültig: Mitteilung der Kommission. Eine Nordische Dimension für die Politik der Union, Brüssel, 25.11.1998.

49) *1992 Ministerial Session: Copenhagen Declaration*. Conference of Foreign Ministers of the Baltic Sea States, Copenhagen, March 5-6, 1992, www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile751.html, 9.12.2003.

50) *11th Ministerial Session of the CBSS* (Svetlogorsk, Kaliningrad Oblast, 5-6 March 2002: Declaration, www.baltinfo.org/documents/cbsspresidencies/10russian/dbaFile774.html, 8.03.02.

51) *4th Baltic Sea States Summit* (St. Petersburg, 10 June 2002): Chairman's conclusions.

gerte Außengrenze der EU mit Russland eine Barriere für eine solche Weiterentwicklung der Beziehungen darstellen. Die EU muss für sich die Frage beantworten, wie sie mit dieser neuen Situation umgehen will und welche Interessen dabei für sie im Vordergrund stehen - Kooperation oder Sicherheit. Einen Ansatz dafür liefert die Initiative der EU für ein Größeres Europa vom März 2003.

4.1.1 Die neue Nachbarschaftspolitik

Durch die Initiative für ein "Größeres Europa" soll die EU mit den künftig an sie angrenzenden Staaten verbunden werden. Allerdings soll diese Verbindung unterhalb der Gemeinschaftsebene verwirklicht werden, das heißt, dass die EU den angrenzenden Staaten keine Beitrittsperspektive gibt.

Wie dargelegt, bekräftigt die Union in ihren offiziellen Dokumenten die Notwendigkeit, die regionale und subregionale Zusammenarbeit mit ihren neuen Nachbarn zu fördern, die eine Vorbedingung für politische Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und die Verringerung des sozialen Gefälles in ihrem gemeinsamen Umfeld ist.

Dies ist auch das Anliegen der Initiative für ein "Größeres Europa", in der Ziel und Instrumente einer neuen Nachbarschaftspolitik dargelegt werden. Mit der Gestaltung einer solchen Politik, die für die Zeit nach der Erweiterung formuliert ist und für die Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa entscheidend sein wird, hat die Union jedoch erst spät begonnen. Eine Formulierung der Ziele einer Nachbarschaftspolitik ist aber wichtig, um das Gefühl einer Ausgrenzung zu minimieren und die Chancen der Erweiterung gemeinsam zu nutzen.⁵²

In der Mitteilung der Kommission vom 11. März 2003 betont diese, dass die Chancen der Erweiterung genutzt und neue Trennlinien in Europa vermieden werden müssen. Deshalb sei es wichtig, einen Ring befreundeter Staaten, eine Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu entwickeln.⁵³ Die Initiative basiert auf einem bilateralen Ansatz. Aufgrund der Differenziertheit der angrenzenden Staaten soll mit jedem Staat einzeln ein Aktionsplan ausgehandelt werden, der Ziele, Maßstäbe, konkrete Vorhaben und Zeitpläne beinhalten soll. Dabei sollen die bestehenden vertraglichen Beziehungen aufrechterhalten werden und Priorität vor dieser neuen Politik haben. Ziel ist es, gemeinsame Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen. Zu diesen Herausforderungen zählt die Kommission, eine gesamteuropäische Sicherheit, die Bekämpfung der Armut und der organisierten Kriminalität. Zudem sollen die Nachbarstaaten in den Genuss einer engeren wirtschaftlichen Integration mit der EU kommen. Langfristig geht es darum, einen einheitlichen Markt zu formieren, dessen Kern die vier Freiheiten Freizügigkeit für Personen, freier Warenaustausch, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

52) *Timmermann, Heinz*: Zur Strategie der EU gegenüber den Neuen Nachbarn Ukraine und Belarus. In: *Osteuropa*, 53. Jg., 11/2003, S. 1605-1622, S. 1606.

53) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 104 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel, 11.03.2003.

sowie Freiheit des Kapitalverkehrs bilden. Die EU plädiert in dieser Initiative für Verhandlungen über Konzepte, die eine Sicherung der Grenzen mit deren größtmöglicher Durchlässigkeit verbinden. Dass den neuen Nachbarn jedoch keine Beitrittsperspektive gegeben wird, wird von Timmermann als Politik der "halboffenen" Tür bezeichnet. Eine solche Herangehensweise sei ambivalent, weil einerseits Enttäuschungen vermieden werden sollen, andererseits aber der Anreiz dadurch fehle.⁵⁴

In einer weiteren Mitteilung an den Rat vom Juli 2003 macht die Kommission Vorschläge für die Einrichtung eines neuen Nachbarschaftsinstruments. Danach sollen die jetzigen Förderinstrumente INTERREG und TACIS besser koordiniert werden. Ab 2006 soll es dann ein neues Förderinstrument geben, das auf alle Grenzregionen anwendbar sein soll und auf beiden Seiten der Grenze in gleicher Weise Unterstützung geben soll.⁵⁵

Der Europäische Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen macht in seiner Erklärung vom 16. Juni 2003 deutlich, dass diese neue Nachbarschaft auf gemeinsamen Werten wie Freiheit, Demokratie, Respekt vor den Menschenrechten und fundamentalen Freiheiten und Rechtsstaatlichkeit beruht. Gleichzeitig betont der Rat, wie wichtig der Ausbau der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und der RF sei. Ziel sei es, einen Raum zu schaffen, in dem gemeinsamer Wohlstand und gemeinsame Werte geteilt werden, basierend auf freiem Handel, tieferer wirtschaftlicher Integration, intensivierter politischer und kultureller Beziehungen, verbesserter grenzüberschreitender Kooperation und geteilter Verantwortung für Konfliktprävention und Konfliktlösung.⁵⁶

In seiner Rede vor dem Europäischen Rat von Thessaloniki vom 20. Juni 2003 betont Javier Solana die Notwendigkeit einer Ausdehnung des Sicherheitsgürtels um die EU:

"Die Zusammenführung Europas und die Integration der beitretenden Staaten wird zwar unsere Sicherheit erhöhen, jedoch auch eine geografische Annäherung Europas an Krisengebiete bewirken. Wir müssen darauf hinarbeiten, dass die Europäische Union im Osten und in der Mittelmeerregion durch verantwortungsvoll geführte Staaten umschlossen wird, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit ausgerichtete Beziehungen pflegen können. [...] Es liegt nicht in unserem Interesse, durch die Erweiterung neue Grenzen in Europa zu ziehen. Wir müssen die Vorteile der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit auf unsere künftigen östlichen Nachbarn – die Ukraine, Moldau und Belarus – ausweiten und zugleich die politischen Probleme dieser Länder lösen."⁵⁷

Verantwortlich für die Gestaltung dieser neuen Nachbarschaft wird Erweiterungskommissar Günter Verheugen sein, der durch eine "Wider Europe Task Force" bei

54) *Timmermann, Heinz*: Zur Strategie der EU gegenüber den Neuen Nachbarn, 2003, S. 1608.

55) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 393 endgültig: Mitteilung der Kommission. Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument, Brüssel, 1.07.2003.

56) http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/gac.htm, 7.07.2003.

57) *Solana, Javier*, Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäischer Rat, Thessaloniki, 20.06.2003.

der Ausarbeitung der Aktionspläne mit den betroffenen Staaten unterstützt wird. Das größte Problem bei dieser Aufgabe werden die bestehenden Asymmetrien sein. Deshalb müssen die Strategien diesem asymmetrischen Verhältnis gerecht werden und eine Behinderung der bereits existierenden grenzüberschreitenden Kooperation verhindern.⁵⁸ Dies gibt auch die Abgeordnete des Europäischen Parlaments Elisabeth Schroedter zu bedenken. In einer Debatte im Europäischen Parlament zur Initiative "Größeres Europa" vom November 2003 kritisiert sie, dass in dem Konzept der Kommission nicht auf die realen Probleme eingegangen werde, die sich 2004 der Gemeinschaft stellen werden. Dies seien Probleme an der Grenze, die Tatsache, dass die Menschen wirklich Angst vor einer neuen Mauer haben und die Tatsache, dass es an diesen neuen Grenzen eine gut funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit gebe, die jedoch in dem Konzept nicht berücksichtigt werde. Deshalb schlage das Papier der Kommission den vielen Kooperationsbemühungen an dieser Grenze vor den Kopf.⁵⁹

Um diese negativen Auswirkungen der neuen Außengrenze für die Nachbarn abzumildern, hat die Kommission im August 2003 einen Vorschlag für die Regelung des "Kleinen Grenzverkehrs" gemacht. Danach soll es für Bewohner der Grenzgebiete Sonderregelungen geben, durch die die Erlangung von Visa zur Überquerung der Grenze vereinfacht wird.⁶⁰

In den Erklärungen zur Außenpolitik der EU wird zum einen ein gesamteuropäischer Ansatz deutlich. Die Union betont, dass Sicherheit und Stabilität nur gemeinsam gewährleistet werden können. Die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit an die Union angrenzenden Drittstaaten, die in absehbarer Zukunft keine Beitrittsperspektive haben, wird in allen hier betrachteten Dokumenten zur Außenpolitik deutlich. Daraus kann gefolgert werden, dass die künftige Außengrenze der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als Begegnungsraum und nicht als Trennlinie verstanden wird. Durch die postulierte Förderung von grenzüberschreitender Kooperation zwischen den Grenzregionen scheint die Grenzkonzeption der EU hier von einem Grenzraum auszugehen, in dem die Grenze als Linie verwischt. Indem die EU berücksichtigt, dass Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa nur durch Einbeziehung und Teilhabe der angrenzenden Staaten und Regionen gewährleistet werden kann, verfolgt sie ein Konzept der Inklusion, dass die Transformation hin zu marktwirtschaftlichen Demokratien in diesen Staaten unterstützt und damit die bestehenden Asymmetrien verringern will.

Gleichwohl werden in diesen Konzeptionen für die Außenpolitik bereits Widersprüche deutlich, die sich bei einer Analyse der Dokumente der EU, die sich im Bereich "Justiz und Inneres" mit Sicherheitsaspekten befassen, verdeutlichen lassen.

58) *Kempe, Iris*: Direkte Nachbarschaft, 1998, S. 9.

59) *Europäisches Parlament*: Sitzung am Mittwoch, 19. November 2003, www.europarl.eu.int/home/default_de.htm, 23.11.2003.

60) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 502 endgültig: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung für den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten bzw. an den "vorläufigen Landaußengrenzen" zwischen Mitgliedstaaten, Brüssel, 14.08.2003.

4.2 Abschottung durch Schengen

Im Interesse der EU sowie der Innenminister ihrer Mitgliedstaaten, der eigenen Bevölkerung Sicherheit zu gewährleisten und ihr somit auch die Angst vor der bevorstehenden Erweiterung zu nehmen, gilt es, die Außengrenzen gegen die Gefahren, die durch die bestehenden Asymmetrien entstehen, zu schützen und dementsprechend zu stärken.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das Schengen-Übereinkommen 1999 zusammen mit wesentlichen Bereichen aus der 3. Säule (Justiz und Inneres) in Gemeinschaftsrecht überführt und somit in den gemeinsamen Besitzstand der EU übernommen. D.h., dass die Schengen-Bestimmungen, die eine Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EU, zum Sicherheitsausgleich aber eine Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen vorsehen, durch die neuen Mitglieder als Bedingung für den Beitritt übernommen werden müssen. Ziel des Schengener Durchführungsübereinkommen, auf das sich Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande 1990 einigten und dem sich später weitere EU-Staaten anschlossen, ist es, einen Binnenraum ohne Grenzen zu schaffen. Die Abschaffung der Grenzkontrollen im Inneren dieses Raumes hat jedoch Maßnahmen zur Folge, die den Verlust an nationaler Sicherheit ausgleichen sollen.⁶¹ Es kommt somit zu einer Verstärkung der Außengrenzkontrollen. So werden im Übereinkommen u.a. eine Angleichung der Visa- und Asylpolitik, die gemeinsame Bekämpfung der Drogenkriminalität und verstärkte Kontrollen an den Außengrenzen, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit festgeschrieben. Ziel dieser Ausgleichsmaßnahmen ist es, die Koordinierung zwischen Polizei-, Zoll- und Justizbehörden zu verbessern und damit mehr Sicherheit an diesen Grenzen zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurde das Schengener Informationssystem (SIS) eingerichtet, mit dem die Staaten in die Lage versetzt werden, personenbezogene Daten sowie Daten über gesuchte Gegenstände auszutauschen (grenzübergreifendes automatisiertes Fahndungssystem).

Zur Übernahme des Besitzstandes gelten für die Beitrittsstaaten Übergangsregelungen, die während des Beitrittsprozesses mit jedem Staat einzeln verhandelt wurden. Im Wesentlichen gelten die Schengen-Regeln für die Grenzen zwischen den neuen und den alten Mitgliedern der EU weiter, auch über den Termin des Beitritts hinaus bis voraussichtlich 2006. Jedoch wurde für die meisten Staaten die Visumpflicht, wie sie laut Schengen für Drittstaatsangehörige gilt, abgeschafft, d.h. diese Staaten wurden von der schwarzen Liste genommen.⁶² An ihren östlichen Grenzen müssen diese jedoch die Schengen-Regelungen implementieren, also unter anderem Visa für die Einreise von Drittstaatsangehörigen einführen.

Im Vertrag von Amsterdam wurde schließlich das langfristige Ziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vereinbart.⁶³ Im Okto-

61) *Taschner, Claudius*: Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten, Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 12.

62) Ausgenommen Rumänien und Bulgarien.

63) Mit dem Vertrag von Amsterdam und der Übernahme der Schengen-Regelungen wurde die Politik der EU im Bereich Justiz und Inneres auf zwei Säulen verteilt. Bis dahin gehörte dieser

ber 1999 legte der Europäische Rat in Tampere politische Leitlinien zur Umsetzung dieses Raums fest, die sich in drei Schwerpunkte gliedern lassen:

- Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik
- Maßnahmen für einen besseren Zugang zum Recht
- Verstärkung der polizeilichen, justiziellen und administrativen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.⁶⁴

Für den Schutz dieses Raumes spielt die Handhabung der Außengrenzen der EU eine entscheidende Rolle. Die Kontrolle und die Überwachung der Grenzen würden zum Schutz der Bürger vor Gefahren und für ihre Sicherheit beitragen. Sie seien außerdem ein wesentliches Element bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung.⁶⁵ Bereits im Dezember 2001 hatte der Europäische Rat von Laeken festgestellt, dass effizientere Kontrollen an den Außengrenzen der Union zur Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und Menschenhandel beitragen.⁶⁶ Auf die Leitlinien von Tampere folgten in den nächsten Jahren zahlreiche Vorschläge und Regelungen von Kommission und Rat zum Schutz der Außengrenzen der Union.

Mit der Begründung, dass der Rat von Tampere für die Verwirklichung des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts "die Wichtigkeit wirksamer Kontrollen an den Außengrenzen als notwendige Ergänzung zur Durchführung dieser Politik"⁶⁷ unterstrichen hat, schlägt die Kommission in ihrer Mitteilung vom Oktober 2001 zur einheitlichen Visagegestaltung vor, diese durch die Einführung einer hochsicheren Lichtbildintegration in die Visummarke fälschungssicherer zu gestalten. Dies sei insbesondere nach den Terroranschlägen vom 11. September für die Sicherheit wichtig.

In einer weiteren Mitteilung vom November 2001 schlägt die Kommission vor, ein Europäisches Visa-Identifizierungssystem (VIS) einzuführen. Es wird deutlich, dass die Kommission dem Sicherheitsaspekt Vorrang vor einer Kooperation mit Drittstaaten gibt. In der Mitteilung heißt es u.a.:

"Grenzkontrollen müssen insbesondere den Herausforderungen im Zusammenhang mit einer wirksamen Bekämpfung krimineller Netze, zuverlässigen Maßnahmen gegen terroristische Bedrohungen und der Schaffung eines Klimas des

Bereich in die 3. Säule der EU-Politik "Intergouvernementale Zusammenarbeit" (Vertrag von Maastricht, 1992). Jetzt wurden die Bereiche Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie Außengrenzen und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in Gemeinschaftsrecht überführt (1. Säule), während in der 3. Säule die Bereiche Kampf gegen Drogenhandel, organisierte Kriminalität und Terrorismus sowie justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen verblieb.

64) *Europäischer Rat* (Tampere) 15. und 16. Oktober 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

65) *Rat der Europäischen Union*, Vermerk des Vorsitzes für den Rat (Allgemeine Angelegenheiten)/Europäischer Rat, Betr.: Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dok. 100019/02, Brüssel, 14.06.2002.

66) *Europäischer Rat* (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 300/1/01 REV 1, Nummer 42.

67) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2001) 577 endgültig: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 über eine einheitliche Visagegestaltung, Brüssel, 9.10.2001.

gegenseitigen Vertrauens zwischen denjenigen Mitgliedstaaten, die die Kontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben haben, gerecht werden."⁶⁸

In Bezug auf die Einführung des VIS geht die Kommission in ihrer Mitteilung vom Juni 2003 noch weiter, in der sie vorschlägt, für die Identifizierung biometrische Daten, wie Iriserkennung, Gesichtserkennung oder Fingerabdrücke anzuwenden.⁶⁹

Dass die Sicherheit der Mitgliedstaaten elementares Anliegen der Kommission ist, zeigt auch ihre Mitteilung vom Mai 2002 zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen. Darin heißt es, dass die Außengrenzen der EU nach wie vor ein schwaches Glied des Systems seien, das die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten im Raum ohne Binnengrenzen gewährleisten soll.⁷⁰ Maßnahmen zur Stärkung der Außengrenzen seien wichtig als Schutz vor der organisierten Kriminalität und der illegalen Einwanderung, weil gerade vor dem Hintergrund der Erweiterung die Bürger der EU die Notwendigkeit betonen würden, das Niveau der inneren Sicherheit auch nach dem Beitritt der neuen Mitglieder beizubehalten oder gar zu verstärken.⁷¹ In dieser Mitteilung wird formuliert, was Mungiu-Pippidi als die Angst vor einer "Invasion der Tataren"⁷² bezeichnet hat, wenn gesagt wird, dass die Außengrenzen der EU für die Mitgliedstaaten als "Damm" oder zuverlässiger "Filter" im Hinblick auf Gefahren dienen sollen, die die Werte der Union beeinträchtigen könnten.⁷³

In ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen vom November 2003 betont die Kommission nochmals das Ziel der Gemeinschaftspolitik im Bereich ihrer Außengrenzen: "[...] die Schaffung eines integrierten Grenzschutzes, der ein hohes, einheitliches Niveau der Kontrolle und Überwachung sicherstellt."⁷⁴

68) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2001) 672 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung, Brüssel, 15.11.2001.

69) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 323 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki. Entwicklung einer Gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen, Brüssel, 3.06.2003.

70) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2002) 233 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, Brüssel, 7.05.2002.

71) Ebd.

72) Mungiu-Pippidi, Alina: Facing the 'desert of Tatars': the Eastern border of Europe. In: Zielonka, Jan (Hrsg.): *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*. London: Routledge, 2002 (= *Routledge Advances in European Politics* / 7), S. 51-77, S. 57.

73) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2002) 233 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, Brüssel, 7.05.2002.

74) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 687: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, Brüssel, 11.11.2003.

Trotz dieser Politik, die auf eine Verstärkung der Außengrenzen abzielt, um Gefahren von außen abzuwehren, versucht die Kommission das trennende Element der Grenze mit dem verbindenden in Einklang zu bringen. Sie begründet die Verstärkung der Außengrenzen in ihrer Mitteilung vom Mai 2002 damit, dass es dadurch ein Mehr an Kooperation geben würde:

"[...], dass die Verbesserung der Wirksamkeit der Kontrollen an den Außengrenzen nicht nur dazu dient, die innere Sicherheit zu erhöhen, sondern auch dazu, Personen-, Güter- und Warenverkehr zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten zu beschleunigen. Wirtschaftlicher und kultureller Austausch insbesondere mit den geographisch am nächsten gelegenen Drittstaaten würde hierdurch im gegenseitigen Interesse gefördert."⁷⁵

Die EU arbeitet darauf hin, einen integrierten Europäischen Grenzschutz zu schaffen, mit dem die Grenzen effizienter kontrolliert werden können. Dabei soll der Ausbau der Infrastruktur an den neuen Außengrenzen die Kontrollen erleichtern und somit den Grenzübertritt vereinfachen.

In ihren Dokumenten im Bereich Justiz und Inneres betont die EU, dass die Sicherheit im Inneren der Union durch die negativen Folgen der bestehenden Asymmetrien gefährdet sei. Deshalb entwickelt sie Konzepte zur Grenzsicherung und zur Finanzierung dieser an den neuen Außengrenzen der EU. Die Grenze wird hier als Trennlinie verstanden, durch die man sich von den Problemen der Nachbarn abschotten will und hofft, so die Risiken für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität draußen halten zu können. Doch, wie die EU selbst erkannt hat, lässt sich Kriminalität genauso wenig durch Grenzen aufhalten wie Umweltverschmutzungen und übertragbare Krankheiten, die sich aufgrund des niedrigen Lebensstandards in den angrenzenden Staaten ausbreiten. Trotzdem hat sich eine "Festungsmentalität" entwickelt, bei der Grenzkontrollen als bevorzugtes Mittel gegen Instabilität und deren Konsequenzen angewandt werden.⁷⁶ Damit verfolgt die EU ein Konzept der Exklusion, dass sich negativ auf die Transformationsprozesse in den angrenzenden Staaten auswirken kann sowie durch die ungleiche Förderung der EU für die Beitrittsstaaten und für Drittstaaten die grenzüberschreitende Kooperation an diesen Grenzen behindert und die bestehenden Asymmetrien noch verstärkt. Zudem stürzt die EU mit dieser Politik der Verstärkung der Außengrenzen die neuen Mitglieder in ein Dilemma.

5. Das Dilemma für die Beitrittsstaaten

Die Übernahme des Schengen-Besitzstandes und damit die Einführung restriktiverer Kontrollen sowie von Visa für Reisende aus Drittstaaten an den neuen Außengrenzen stellt eine der Bedingungen für den Beitritt dar. In dem Verhandlungsführer für den Beitritt wird die Übernahme des Schengen-Besitzstandes als die wich-

75) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2002) 233 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, Brüssel, 7.05.2002.

76) *Grabbe, Heather*. The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards. In: *International Affairs*, 76, 3/2000, S. 519-536, S. 522.

tigste Komponente im Bereich "Justiz und Inneres" angesehen.⁷⁷ Jedes Bewerberland musste einen Aktionsplan zur Implementierung des Schengener Abkommens vorlegen, dessen Ausführung während des Beitrittsprozesses regelmäßig von der Kommission geprüft wurde. Dabei wurden die Bewerberländer insbesondere in Bezug auf die Sicherung der Außengrenzen und die Einführung von Visa zunehmend unter Druck gesetzt. In der Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt vom Juli 1997 heißt es:

"Im Bereich Justiz und Inneres bestehen in Polen erhebliche Probleme, insbesondere was die Drogenbekämpfung, die Grenzkontrollen, Einwanderungsfragen und den Kampf gegen das internationale Verbrechen anbelangt. Sofern sich Polen weiterhin um Verbesserungen bemüht, könnte es in den nächsten Jahren in der Lage sein, den (derzeitigen und künftigen) *Acquis communautaire* im Bereich Justiz und Inneres zu übernehmen."⁷⁸

In der Gesamtbewertung des Jahres 2002 wird für Polen immer noch festgestellt, dass im Bereich der Visumpolitik weitere Anstrengungen erforderlich sind. Bemängelt wird, dass Polen für Russland, die Ukraine und Belarus noch keine Visumpflicht eingeführt hat.⁷⁹ Ähnliches steht im Bericht über die Fortschritte Litauens in der Gesamtbewertung des Bereichs "Justiz und Inneres":

"Litauen hat seine Visumpolitik weitgehend dem gemeinschaftlichen Besitzstand angeglichen. Die Anstrengungen sollten jetzt in erster Linie der vollständigen Durchführung der neuen Visaregelung gelten und namentlich der Liste der Länder, für deren Staatsangehörige keine Visumpflicht besteht. Außerdem muss Litauen eine einheitliche Visagegestaltung im Einklang mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand einführen [...]"⁸⁰

Auch nach dem Beitritt wird die EU bis voraussichtlich 2006 erhebliche Summen für die Sicherung der Außengrenzen zur Verfügung stellen. Dabei wird sich die Gesamtsumme für alle Beitrittsstaaten für die Jahre 2004-2006 auf rund 860 Mio. Euro belaufen.⁸¹

Doch diese Maßnahmen, die für die Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten wichtig sind, wirken sich auf die Politik der Beitrittsstaaten zu ihren östlichen Nachbarn negativ aus und stürzen damit diese in ein Dilemma. Auf der einen Seite werden sie von der EU unter Druck gesetzt und wollen den Beitrittsprozess nicht verlangsamen, also die Schengen-Bestimmungen so schnell wie möglich übernehmen. Gleichzeitig behindert Schengen den Grenzhandel und andere Kontakte zu den

77) *European Commission*, Directorate-General Enlargement: Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations. Chapter by Chapter, June 2003, S. 74.

78) Agenda 2000 – Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, DOC/97/16, Brüssel, 15.07.1997, S. 119.

79) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, SEK (2002) 1408: Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 9.10.2002, S. 139.

80) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, SEK (2002) 1406: Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Litauens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 9.10.2002, S. 131.

81) Verhandlungen über den Beitritt der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Malτας, Polens, Sloweniens und der Slowakei zur Europäischen Union, AA 2003 endgültig: Beitrittsvertrag. Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente, Brüssel, 4.04.2003, 4. Teil, Titel I, Art. 35.

östlichen Nachbarn. Die politischen und sozio-ökonomischen sowie kulturellen Verbindungen, die in dem letzten Jahrzehnt über die Grenzen hinweg mühsam aufgebaut wurden, drohen durch die Errichtung harter Grenzen (Visapolitik) abgebrochen, zumindest aber behindert zu werden.⁸² Hinzu kommt, dass der Ausbau der östlichen Grenzen der jetzigen Beitrittsstaaten weiter östlich als Bedrohung und Ausschluss empfunden wird. Eine Folge davon kann eine Schwächung prowestlicher Strömungen und die Stärkung EU-kritischer Strömungen in den angrenzenden Staaten sein.⁸³

Ein weiteres Problem stellt die Tatsache dar, dass die neuen Mitglieder die EU-Grenzpolitiken an ihren östlichen Grenzen einführen müssen, aber nur Zugeständnisse bezüglich weicherer Grenzen innerhalb der EU bekommen, wenn sie ihre Außengrenzen möglichst hart kontrollieren. So sind die Beitrittsstaaten zu einer Pufferzone der EU geworden.⁸⁴

6. Auswege aus dem Dilemma

Die Anwendung der Visapolitik (Schengen) wird nicht nur die wirtschaftliche Integration und bilaterale Kooperation zwischen den neuen Mitgliedern und ihren östlichen Nachbarn verhindern, sondern diesen Nachbarn auch das Gefühl geben, ausgeschlossen zu sein. Haben diese Menschen aber keine Perspektive mehr, ihren Lebensstandard zu verbessern und damit die Wohlstandkluft verringern zu können, besteht die Gefahr, dass die Bürger dieser Staaten versuchen werden, entweder illegal in die EU einzureisen oder ihren Lebensunterhalt mit Hilfe von Schmuggel und anderen kriminellen Machenschaften zu bestreiten.⁸⁵ Aus diesem Grund können feste Grenzen keinen Schutz vor grenzüberschreitender Kriminalität und Instabilität bieten, denn wie Batt es formuliert, kein Zaun kann hoch genug sein und keine Kontrollen können stark genug sein, um die EU zu beschützen, wenn die neuen Grenzgebiete sich zu armen und instabilen Gebieten entwickeln.⁸⁶

In Bezug auf dieses Problem hat es in den vergangenen Jahren eine Reihe von Empfehlungen gegeben, die hier nochmals aufgeführt seien. Es wird an dieser Stelle auf ein gemeinsames Papier der Stefan Batory Foundation und des Zentrums für Europäische Politikstudien zurückgegriffen, da sich neuere Studien zu dem Thema auf dieses Papier beziehen. Die Studie tritt für flexiblere Lösungen innerhalb der Schengen-Regelungen ein und gibt kurz- wie langfristige Empfehlungen für die Handhabung der Grenze.⁸⁷

82) Vgl. u.a. *Grabbe, Heather*: The sharp edges of Europe, 2000. *Boratynski, Jakub; Gromadzki, Grzegorz*: The Half-Open Door: the Eastern Border of the Enlarged European Union, 2001.

83) *Boratynski, Jakub; Gromadzki, Grzegorz*: The Half-Open Door, 2001, S. 8f.

84) *Grabbe, Heather*: The sharp edges of Europe, 2000, S. 527.

85) *Batt, Judy*: The EU's new borderlands, (= Centre for European Reform Working Paper), October 2003, S. 2.

86) *Batt, Judy*: The EU's new borderlands, S. 58f.

87) *Apap, Joanna; Boratynski, Jakub; Emerson, Michael; Gromadzki, Grzegorz; Vahl, Marius; Whyte, Nicholas*: Friendly Schengen Borderland Policy on the New Borders of an Enlarged EU and its Neighbours, (= CEPS Policy Brief/ 7), November 2001, S. 5ff.

Bei der Empfehlung von kurzfristigen Maßnahmen geht die Studie von der Annahme aus, dass Schengen flexibel gestaltet werden kann, ohne dass man die bestehenden Regelungen verändern muss. In 2003 sind eine Reihe der vorgeschlagenen Maßnahmen im Zuge der Einführung von Visa an den Grenzen zwischen dem Kaliningrader Gebiet, Polen und Litauen, und zwischen Polen und der Ukraine umgesetzt worden. Dazu zählen die Erweiterung und Verbesserung der Konsulardienste und die kostenlose Ausstellung von Visa bzw. deren Ausstellung zu einem annehmbaren Preis. Weiter wird in der Studie empfohlen, dass die Grenzübergänge und die technischen Kontrollmöglichkeiten modernisiert und Grenzschutzbeamte in modernen Verfahren der Kontrolle trainiert werden sollten. Solche Maßnahmen werden mittlerweile über die Förderprogramme der EU unterstützt.

Die vorgeschlagenen langfristigen Maßnahmen der Studie gehen davon aus, dass Schengen modifizierbar ist. Sie sollen dem Ziel eines offenen, freien und eines Europa ohne Trennlinien, wie es die Kommission mehrfach formuliert hat, dienen:

- Modifizierung der schwarzen Liste

Die Bürger der künftigen direkten Nachbarstaaten der EU sollten von der schwarzen Liste genommen werden, die festlegt, von welchen Staaten Visa für die Einreise verlangt werden. Dazu gehören die Russische Föderation, Belarus, die Ukraine und die Balkanstaaten.

- Visum an der Grenze

Das Schengener Informationssystem (SIS) sollte so ausgebaut und verbessert werden, dass ohne großen Aufwand Visa an der Grenze ausgegeben werden können.

- Mehrfachvisum für einen Tag

Insbesondere für die Bewohner der Grenzgebiete sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, ein Mehrfachvisum für einen Tag zu bekommen, um den Grenzhandel aus der Schattenwirtschaft zu holen und Verwandtenbesuche zu erleichtern. Dieses Visum könnte in Form einer Kreditkarte mit Magnetstreifen ausgestellt werden und ein bestimmtes Volumen an Stunden pro Tag aufweisen. Dazu hat die Europäische Kommission im August 2003 eine Mitteilung veröffentlicht, in der sie vorschlägt ein Sondervisum für visumpflichtige Grenzbewohner einzuführen, dessen räumliche Gültigkeit auf das Grenzgebiet beschränkt ist.⁸⁸ Die maximale Aufenthaltsdauer soll sieben aufeinanderfolgende Tage betragen und ist auf drei Monate binnen eines Halbjahres begrenzt. Es handelt sich bei diesem Visum um ein Mehrfachvisum, das mindestens ein Jahr, höchstens aber fünf Jahre gültig sein soll. Es wird vorgeschlagen, ermäßigte oder gar keine Gebühren für ein solches Visum zu erheben.⁸⁹

Zusammenfassend kann gesagt werden: Sicherheit kann am besten durch Kooperation garantiert werden. Deshalb sollte sich die EU bei der Neugestaltung ihrer

88) Das Grenzgebiet wird in der Mitteilung definiert als eine 50 km breite Zone. Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 502 endgültig, Brüssel, 14.08.2003.

89) Ebd.

Beziehungen zu ihren neuen Nachbarn von langfristigen Interessen leiten lassen und verstärkt grenzüberschreitende Kooperation fördern.⁹⁰

7. Zusammenfassung

Anhand der Analyse von offiziellen Dokumenten der Innen- und Außenpolitik der EU ist festgestellt worden, dass diese sich in einem Dilemma zwischen einer Politik der Abschottung und dem Erfordernis an Kooperation befindet. In den innen- und außenpolitischen Konzepten der EU konkurrieren Vorstellungen darüber, was Sicherheit bedeutet und wie diese zu erlangen ist – durch Kooperation oder durch Abschottung. Diese Haltung entspricht dem Doppelcharakter der Grenze.

Obwohl die EU an einigen Stellen versucht, beiden Funktionen von Grenze gerecht zu werden, wird deutlich, dass entgegen dem bekräftigten Willen, keine neuen Trennlinien in Europa entstehen zu lassen und Risiken für die Sicherheit und Stabilität durch verstärkte Kooperation zu begegnen, die Außengrenzen verstärkt werden. Damit hat sich das zentrale Ziel der EU, keine neuen Trennlinien in Europa zu schaffen, indem sie versucht, die Wirtschaft und die politischen Systeme der angrenzenden Staaten durch grenzüberschreitende Kooperation zu stabilisieren, Besorgnissen um die Sicherheit untergeordnet. Grenzkontrollen werden als bevorzugtes Mittel gegen Instabilität und deren Konsequenzen angewandt. Dabei ist es zweifelhaft, ob solche Maßnahmen effektiv zur Verringerung der Instabilität und Kriminalität beitragen können, da, wie die Kommission selbst festgestellt hat, Kriminalität sich nicht durch Grenzen aufhalten lässt.

Es ist deutlich geworden, dass es unabdingbar ist, die grenzüberschreitende Kooperation mit den neuen Nachbarn stärker politisch und finanziell zu unterstützen, um möglichen negativen Folgen der EU-Erweiterung für diese vorzubeugen.

Um zu verhindern, dass eine neue Trennlinie in Europa entsteht, müssen die Instrumentarien der EU-Nachbarschaftspolitik stärker genutzt und weiter ausgebaut werden. Zudem sollten bestehende Formen regionaler und subregionaler Kooperation, in die Russland mit eingebunden ist, ausgebaut und verstärkt werden. Dazu zählen u.a. die Nördliche Dimension der EU und die Ostseekooperation. Denn die Anwendung der Schengen-Regelungen infolge des Beitritts der Baltischen Staaten und Polens zur EU wird auch die bisherige Form der Ostseekooperation in Frage stellen. Bisher diente sie u.a. der Unterstützung der Beitrittsstrategie der EU und der Einbeziehung Russlands, aber welche Interessen werden die Baltischen Staaten und Polen als EU-Mitglieder gegenüber einer dann veränderten Ostseezusammenarbeit vertreten, die sich vornehmlich auf die verstärkte Einbindung der Russischen Föderation konzentrieren wird? Hier könnten Sicherheitsinteressen gegenüber Russland wichtiger werden als eine stärkere Einbindung der ehemaligen Besatzungsmacht in europäische Kooperationsformen. Eine weitere Frage, die sich aufdrängt ist, wie Russland mit der neuen Situation umgehen wird. Wird es auf eine verstärkte Einbindung der Regionen Nordwestrusslands und des Kali-

90) Vgl. *Guicherd, Chatherine*: The Enlarged EU's Eastern Border. Integrating Ukraine, Belarus and Moldova in the European Project (= SWP Studie/ S20), Berlin, 2002, S. 5.

ningrader Gebietes in die Ostseekooperation hinarbeiten oder sich aus einem Gefühl der Isolation heraus abschotten?

Die entscheidende Frage, die die EU in der Zukunft zu lösen haben wird, ist folgende:

Will sie eine "Festung" EU-Europa aufbauen oder will sie tatsächlich darauf hinwirken, dass es keine erneute Teilung des Kontinents gibt?

Anders ausgedrückt: Wie können diese beiden unterschiedlichen Politik-Ausrichtungen sinnvoll miteinander verknüpft werden, um negative Auswirkungen auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung der künftigen Nachbarn, die auf absehbare Zeit keine Beitrittsperspektive haben, abzumildern? Dies erscheint angesichts der z.T. entgegen gesetzten Interessen nur schwer möglich.

Will die EU eine verstärkte Kooperation mit den künftig an sie angrenzenden Staaten, so muss sie ihr Konzept von Gemeinsamkeit in einem Gesamteuropa stärker mit Inhalten ausfüllen, anstatt sich in einer "Festung" Europa einzuschließen und instabile Staaten am Rand außen vor zu halten. Diese Tatsache ist in der EU sehr wohl bewusst, deshalb hat die Kommission im Juli 2003 Vorschläge für eine neue Nachbarschaftspolitik gemacht. Gleichzeitig sind Anzeichen erkennbar, dass die Mitgliedstaaten verstärkt daran arbeiten, sich weiter abzuschotten. So sollen für die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Kontrollen an der Außengrenze weiter verstärkt werden, um einer erwarteten wachsenden illegalen Migration und grenzüberschreitenden Kriminalität entgegen zu wirken. Um die Grenzen der EU sicherer zu gestalten, soll u.a. das Schengen-Informationssystem in ein Informations- und Fahndungssystem umgewandelt und ein Visa-Informationssystem unter Verwendung biometrischer Daten eingeführt werden.

Ob Maßnahmen wie diese, die eine Skepsis gegenüber den neuen Nachbarn verdeutlichen, Vertrauen erzeugen können, ist mehr als fraglich. Vermutlich rufen sie eher das Gegenteil hervor: eine Schwächung demokratischer, EU-freundlicher politischer Strömungen in den angrenzenden Staaten.

Eine solche Entwicklung kann nicht im Interesse des Friedensprojektes Europäische Integration sein.

Literaturverzeichnis

Primärliteratur

Action Plan of the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, doc. 9401/00 of 13 June 2000, adopted by the European Council in Feira, 19-20 June.

Agenda 2000 – Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, DOC/97/16, Brüssel, 15.07.1997.

Commission of the European Communities, SEC (1996) 608 final: Communication from the Commission. Baltic Sea Region Initiative, Brussels, 10.04.1996.

- Commission of the European Communities*, COM (2003) 343 final: Commission Working Document. The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-06, Brussels, 10.06.03.
- Conclusion adopted by the Council on 31 May 1999, Doc. 9034/99, Brussels, 7 June, 1999.
- Europäisches Parlament*: Sitzung am Mittwoch, 19. November 2003, www.europarl.eu.int/home/default_de.htm, 23.11.2003.
- Europäischer Rat* (Köln), 3.-4. Juni 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anhang II: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, vom 4. Juni 1999.
- Europäischer Rat* (Tampere), 15. und 16. Oktober 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Europäischer Rat* (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 300/1/01 REV 1.
- Europäischer Rat* (Kopenhagen), 12. und 13. Dezember 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 400/02.
- European Commission*, Directorate-General Enlargement: Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations. Chapter by Chapter, June 2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (1998) 589 endgültig: Mitteilung der Kommission. Eine Nordische Dimension für die Politik der Union, Brüssel, 25.11.1998.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2001) 577 endgültig: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 über eine einheitliche Visagegestaltung, Brüssel, 9.10.2001.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2001) 672 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung, Brüssel, 15.11.2001.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, SEK (2001) 552: Arbeitsunterlage für die Kommissionsdienste. Nördliche Dimension. Außenministertreffen, Luxemburg, 9. April 2001, Brüssel 29.03.2001.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2002) 233 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, Brüssel, 7.05.2002.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, SEK (2002) 1406: Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Litauens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 9.10.2002.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, SEK (2002) 1408: Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 9.10.2002.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 104 endgültig: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel, 11.03.2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 323 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki. Entwicklung einer Gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen, Brüssel, 3.06.2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 393 endgültig: Mitteilung der Kommission. Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument, Brüssel, 1.07.2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, KOM (2003) 502 endgültig: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung für den Kleinen Grenzverkehr an den

Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten bzw. an den "vorläufigen Landaußengrenzen" zwischen Mitgliedstaaten, Brüssel, 14.08.2003.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM (2003) 687: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, Brüssel, 11.11.2003.

Patten, Chris: A Northern Dimension for the policies of the Union: current and future activities. Speech, Foreign Ministers' Conference on the Northern Dimension, Helsinki, 12 November 1999, SPEECH/99/161.

Rat der Europäischen Union, Vermerk des Vorsitzes für den Rat (Allgemeine Angelegenheiten)/Europäischen Rat, Betr.: Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dok. 100019/02, Brüssel, 14.06.2002.

Rechnungshof: Sonderbericht Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zusammen mit den Antworten der Kommission (2001/C 329/01), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 329, 23.11.2001.

Solana, Javier, Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäischer Rat, Thessaloniki, 20.06.2003.

The Russian Federation Middle Term Strategy towards the European Union (2000-2010), Moscow, October 1999.

Verhandlungen über den Beitritt der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei zur Europäischen Union, AA 2003 endgültig: Beitrittsvertrag. Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente, Brüssel, 4.04.2003.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Rom, 25. März 1957.

1992 Ministerial Session: Copenhagen Declaration. Conference of Foreign Ministers of the Baltic Sea States, Copenhagen, March 5-6, 1992, www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile751.html, 9.12.2003.

11th Ministerial Session of the CBSS (Svetlogorsk, Kaliningrad Oblast, 5-6 March 2002: Declaration, www.baltinfo.org/documents/cbsspresidencies/10russian/dbaFile774.html, 8.03.2002.

4th Baltic Sea States Summit (St. Petersburg, 10 June 2002): Chairman's conclusions.

Sekundärliteratur

Anderson, Malcolm; Bort, Erberhard: The Frontiers of the European Union. Hampshire, New York: Palgrave, 2001.

Ante, Ulrich: Politische Geographie. Braunschweig: Westermann, 1981.

Apap, Joanna; Boratynski, Jakub; Emerson, Michael; Gromadzki, Grzegorz; Vahl, Marius; Whyte, Nicholas: Friendly Schengen Borderland Policy on the New Borders of an Enlarged EU and its Neighbours, (=CEPS Policy Brief/ 7), November 2001.

Bachmann, Klaus: Polens Ostgrenze. In: Transodra, 19/1999, www.dpg-brandenburg.de/nr_19/bachmann.htm.

Batt, Judy: The EU's new borderlands (=Centre for European Reform Working Paper), October 2003.

Boesler, Klaus-Achim: Politische Geographie. Stuttgart: B. G. Teubner, 1983 (= Teubner Studienbücher der Geographie).

Boratynski, Jakub; Gromadzki, Grzegorz: The Half-Open Door: the Eastern Border of the Enlarged European Union. Warsaw: Stefan Batory Foundation, 2001 (= On the Future of Europe, Policy Papers / 2).

- Bort, Eberhard*: Illegal Migration and Cross-Border Crime: Challenges at the Eastern Frontier of the European Union. In: Zielonka, Jan (Hrsg.): Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union. London: Routledge, 2002 (= Routledge Advances in European Politics / 7), S. 191-211.
- Bredow, Wilfried von*: Beiderseitigkeit - Vom Verschwinden und Wiederauftauchen politischer Grenzen; in: Görner, Rüdiger; Kirkbright, Suzanne (Hrsg.): Nachdenken über Grenzen. München: Iudicium, 1999; S. 57-71.
- Browning, Christopher; Joenniemi, Pertti*: Contending Discourses of Marginality: The Case of Kaliningrad. Copenhagen: Institute for International Studies, 2003.
- Dittgen, Herbert*: Welt ohne Grenzen? Überlegungen zur Zukunft des Nationalstaates; in: Merkur, 1997, H. 9-10, S. 941-948.
- Grabbe, Heather*: The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards; in: International Affairs, 76. Jg. (2000), H. 3, S. 519-536.
- Guicherd, Chatherine*: The Enlarged EU's Eastern Border. Integrating Ukraine, Belarus and Moldova in the European Project (=SWP Studie/ S20), Berlin, 2002.
- Gutsche, Günter*: Ameisen und Basare. Illegaler Grenzhandel als Wirtschaftsfaktor – damit soll es bald vorbei sein. In: Freitag 25, 15.06.2001, www.freitag.de/2001/25/01250302.php, 28.10.2003.
- Hassner, Pierre*: Fixed borders or moving borderlands?: a new type of border for a new type of entity; in: Zielonka, Jan (Hrsg.): Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the boundaries of the European Union. London: Routledge, 2002 (= Routledge Advances in European Politics / 7); S. 38-50.
- Holtom, Paul*: Coping with the Future of Small-Scale Cross-Border Traders in Kaliningrad's Borderlands. In: Birckenbach, Hanne-M.; Wellmann, Christian (Hrsg.): The Kaliningrad Challenge. Options and Recommendations. Münster: Lit, 2003 (=Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft / 10), S. 152-168.
- Joenniemi, Pertti*: Kaliningrad, Borders and the Figure of Europe; in: Baxendale, James; Dewar, Stephen; Gowan, David (Hrsg.): The EU & Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement. London: Federal Trust for Education and Research, 2000; S. 157-171.
- Kempe, Iris*: Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldova. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 1998.
- Krämer, Raimund*: Grenzen der Europäischen Union. Potsdam: Osthavelland-Druck Velten, 1997.
- Krämer, Raimund*: Zwischen Kooperation und Abgrenzung - Die Ostgrenzen der Europäischen Union; in: WeltTrends, 1999, H. 22, S. 9-26.
- Mungiu-Pippidi, Alina*: Facing the 'desert of Tatars': the Eastern border of Europe. In: In: Zielonka, Jan (Hrsg.): Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union. London: Routledge, 2002 (= Routledge Advances in European Politics / 7), S. 51-77.
- Prescott, J. R. V.*: Einführung in die Politische Geographie. München: C. H. Beck, 1975.
- Schmitt-Egner, Peter*: "Grenzüberschreitende Zusammenarbeit" in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des Transnationalen Regionalismus; in: Brunn, Gerhard; Schmitt-Egner, Peter (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie - Empirie - Praxis. Baden Baden: Nomos, 1998 (= Schriftenreihe des Instituts für Europäische Regionalforschungen / 3); S. 27-77.
- Schwind, Martin*: Allgemeine Staatsgeographie. Berlin: Walter de Gruyter, 1972.
- Taschner, Hans Claudius*: Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personalkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten. Baden Baden: Nomos, 1997.

- Timmermann, Heinz*: Zur Strategie der EU gegenüber den Neuen Nachbarn Ukraine und Belarus. In: Osteuropa, 53. Jg., 11/2003, S. 1605-1622, S. 1606.
- Timmermann, Heinz*: Russlands Außen- und Sicherheitspolitik: Die europäische Richtung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16-17/2003, S. 22-30.
- Wust, Andreas; Haase, Annegret*: Europas neue Peripherie? Die Regionen beiderseits der polnischen Ostgrenze; in: WeltTrends, 2002, H. 34, S. 11-30.
- Zielonka, Jan* (Hrsg.): Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union. London: Routledge, 2002 (= Routledge Advances in European Politics / 7).

Internetquellen

INTERREG-Programm:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_de.htm

PHARE-Programm:

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

TACIS-Programm:

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/index_en.htm

Nördliche Dimension:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm

EU-Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen:

http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca.gac.htm

EU, Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/fsj_freetravel_intro_en.htm

Ostseerat:

www.cbss.st

SCHIFF – texte	
Nr. 67/d	<i>Kieler internationale ad-hoc Expertengruppe zu Kaliningrad:</i> Kaliningrad im Brennpunkt. Auf Problemlösung gerichtete Politikempfehlungen (28 S.)
Nr. 67/e	<i>The Kiel international ad-hoc group of experts on Kaliningrad:</i> Kaliningrad in Focus. Policy recommendations in the perspective of problem-solving (24 S.)
Nr. 67/r	<i>Кильская международная целевая группа экспертов по Калининграду:</i> В фокусе – Калининград. Политические рекомендации с точки зрения разрешения проблем (28 S.)
Nr. 68	<i>Ulrike Kronfeld-Goharani:</i> Die Umweltschäden und Entsorgungsprobleme des russischen Nuklearkomplexes (56 S.)
Nr. 69	<i>Gabriele Kötschau, Heinz Timmermann, Uta Zapf:</i> Belarus: Ein Außenseiter in der Ostseeregion (34 S.)
Nr. 70	<i>Ursel Hoppe:</i> Perspektiven der Ostseekooperation nach der EU-Erweiterung. Von einer neuen Phase der regionalen Zusammenarbeit? (16 S.)
Nr. 71	Annual Report of Ship for 2002
Nr. 72	<i>Hanne-Margret Birckenbach:</i> Für ein Europäisches Haus in Kaliningrad. Internationale Organisationen und die Zukunft der russischen Oblast (16 S.)