

Die Innen- und Justizpolitik der EU und die Erweiterung

WILHELM KNELANGEN

Die Innen- und Justizpolitik ist in den letzten Jahren ins Zentrum der EU-Politiken gerückt und zählt mithin zu den schwierigsten Kapiteln der Beitrittsverhandlungen. Die politische Brisanz dieses Themas zeigt sich nicht zuletzt darin, dass Bürgerinnen und Bürger der EU-15-Staaten im Zuge der Osterweiterung „Sicherheitsverluste“ befürchten. Während der Heranführung der Beitrittskandidaten wurden die wesentlichen Parameter der Angleichung der Innen- und Justizpolitik von der EU gesetzt. Die Vielzahl unterstützender Maßnahmen und Programme haben zur „Beitrittsreife“ der aufzunehmenden Staaten geführt. Dennoch werden die Probleme nach dem Beitritt im Mai 2004 erhalten bleiben. Trotz Grenzkontrollen werden Risiken, die auch unabhängig von der Erweiterung existieren, für die Sicherheit eine ernst zu nehmende Herausforderung bleiben. Gerade die Einbeziehung und Unterstützung der Beitrittsstaaten und die Möglichkeit einer effektiven und grenzüberschreitenden Kooperation werden der Schaffung von Sicherheit und Recht dienlich sein. Red.

EIN UNERWARTET WICHTIGER UND SCHWIERIGER VERHANDLUNGS- GEGENSTAND

Die Innen- und Justizpolitik zählte zu den wichtigsten, aber auch zu den schwierigsten Kapiteln der Beitrittsverhandlungen. Mehr noch: Auf mittlere Sicht wird dieses Feld an der Spitze der Tagesordnung der Erweiterungspolitik bleiben. Die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wird nicht mit dem Termin des Beitritts abgeschlossen sein, sondern bedarf einer längerfristigen Perspektive. Denn trotz der beachtlichen Fortschritte, die insbesondere die jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas bei der Übernahme des innen- und justizpolitischen Besitzstands in den vergangenen Jahren gemacht haben, bestehen bei der Leistungsfähigkeit von Polizei, Justiz und Innenbehörden nach wie vor – teilweise erhebliche – Defizite. Das war angesichts der Größe und Komplexität der Aufgabe realistischere auch nicht anders zu erwarten. Die Beitrittskandidaten hatten innerhalb eines Zeitraums von wenigen Jahren eine doppelte Herausforderung mit enormer Tragweite zu meistern: Zum einen war für die Institutionen der Ordnungsverwaltung der Übergang vom autoritären System kommunistischer Prägung zu Demokratie und Rechtsstaat zu schaffen. Zum anderen, parallel dazu, mussten im Zuge des Beitrittsprozesses die ho-

hen Anforderungen erfüllt werden, die die EU insbesondere seit den späten 1990er-Jahren im innen- und justizpolitischen Bereich an Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der Beitrittskandidaten stellte (und nach wie vor stellt). Da in diesem Politikfeld die Funktionsweise und Leistungsfähigkeit der zentralen Ordnungsbehörden und die Justiz unmittelbar angesprochen ist, steht hier „der Staat“ Mittel- und Osteuropas (sowie Maltas und Zyperns) schlechthin auf dem Prüfstand. Diese Konstellation ist in der Geschichte der EU ohne Beispiel, da die bevorstehende Erweiterung die erste sein wird, in der die Innen- und Justizpolitik eine wichtige Rolle spielt.

Die herausgehobene Rolle der Innen- und Justizpolitik spiegelt die rasant gewachsene Bedeutung dieses Feldes wider, die zwar nicht erst seit den späten 1990er-Jahren einsetzte, aber besonders seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (1999) an Fahrt gewann. Der Großteil des Besitzstandes, der von den Beitrittskandidaten umgesetzt werden muss, ist erst in den vergangenen Jahren entstanden. Namentlich die Bemühungen von EU und Mitgliedstaaten, das Vertragsziel der „Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 2 EUV) umzusetzen, hat eine erhebliche Intensivierung der Kooperation hervorgerufen. Nimmt man den Output der etwa 80 bis 100 Rechtstexte zum Maßstab, den der Rat der Innen- und Justizminister gegenwärtig pro Jahr verabschiedet, dann gehören die Politiken des so genannten „dritten Pfeilers“ ohne Zweifel zu den Feldern mit besonderer Dynamik (Monar 2003, S. 33).

DIE POLITISCHE BRISANZ DER INNEN- UND JUSTIZPOLITIK

Es ist jedoch nicht allein der rasant wachsende und von den Beitrittskandidaten umzusetzende innen- und justizpolitische Besitzstand, auf den der Bedeutungszuwachs der Innen- und Justizpolitik zurückzuführen ist. Denn zum anderen ist dieser Themenkomplex von den mitgliedstaatlichen Regierungen während der Beitrittsverhandlungen aufgrund seiner politischen Brisanz mit Priorität behandelt worden. Weil zwischen der EU-15 und den beitretenden Staaten ein erhebliches Wohlstandsgefälle besteht, so die Befürchtung, werde die Erweiterung den Spielraum für kriminelle Aktivitäten erheblich ausweiten, während die Bekämpfungsmöglichkeiten sich nicht im nötigen Umfang verbessern. Vor allem die Tatsache, dass aus der mit erheblichem finanziellen, technischen und personellen Aufwand bewachten EU-Außengrenze künftig eine Binnengrenze wird, hat Befürchtungen über „Sicherheitsverluste“ und einen Zuwachs illegaler Einwanderung hervorgerufen. Im Frühjahr 2003 gab beispielsweise jeder zweite der von „Eurobarometer“ befragten Bürger der EU-15 die Erwartung an, mit der Erweiterung

werde der Kampf gegen Verbrechen und Drogenschmuggel schwieriger (Europäische Kommission 2003, S. 64). Umgekehrt betonten sie die Notwendigkeit, dass sich die neuen Mitglieder auf eine aktive Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels verpflichten. 76 Prozent hielten das für ein „sehr wichtiges“ und weitere 18 Prozent für ein „ziemlich wichtiges“ Kriterium für den Beitritt (Europäische Kommission 2002, S. 90). Dass die Befragten einerseits kein anderes Feld mit einer solch hohen Wertigkeit versehen haben, die innere Sicherheit andererseits in den innenpolitischen Debatten seit mehreren Jahren einen zentralen Stellenwert einnimmt, mag erklären, warum die Regierungen der alten Mitgliedstaaten mit großer Entschiedenheit befriedigende Ergebnisse im Kapitel „Justiz und Inneres“ zur zwingenden Voraussetzung für einen Beitritt zur EU erklärt haben.

INNEN- UND JUSTIZPOLITIK: EINE DYNAMISCHE ENTWICKLUNG

Bei der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit handelt sich um ein vergleichsweise junges Feld der europäischen Politik, das zudem eng mit der nationalen Souveränität verbunden ist, in dem also die Vorbehalte gegenüber einer Einschränkung eigener Handlungsfreiheit traditionell stark ausgeprägt sind (zur Entwicklung Knelangen 2001; Müller 2003). Eine politische Dynamik in diesem Bereich setzte denn auch erst Mitte der 1980er-Jahre mit dem Beschluss zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG ein. Denn nunmehr war die Durchsetzung des Gemeinschaftsziels Personenfreizügigkeit aus Sicht der Regierungen direkt abhängig von der Vereinbarung flankierender innen- und justizpolitischer Maßnahmen. Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990 wurde die Voraussetzung für den Abbau der Binnengrenzkontrollen und deren Verlagerung an die Außengrenzen des Schengener Raumes geschaffen. Die Vertragsstaaten einigten sich mit dem SDÜ auf ein verbindliches Regelwerk für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im polizeilichen und strafjustiziellen Bereich sowie in der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. Zunächst außerhalb der EG/EU entstanden, gehören dem ursprünglich auf fünf Staaten (Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg) beschränkten Schengener Verbund heute mit Ausnahme von Großbritannien und Irland alle EU-Mitglieder sowie Norwegen und Island an.

INNEN- UND JUSTIZPOLITIK SIND INS ZENTRUM DER EU-POLITIKEN GERÜCKT

Im Maastrichter Vertrag (1993) wurde mit dem dritten Pfeiler ein eigenständiger Handlungsrahmen für die innen- und justizpolitische Zu-

sammenarbeit der EU geschaffen. Die Mitgliedstaaten erklärten in Art. K.1 EUV die Asyl-, die Einwanderungs- und die Visapolitik, die Zusammenarbeit der Zollbehörden sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen zu Angelegenheiten von „gemeinsamem Interesse“. Da sich der dritte Pfeiler in institutioneller Hinsicht weitgehend am klassischen Muster intergouvernementaler Beziehungen orientierte, erhielten die Gemeinschaftsorgane Kommission, Parlament und Gerichtshof nur geringe Kompetenzen. Nicht zuletzt die obligatorische Einstimmigkeit sorgte dafür, dass – vom Europol-Projekt abgesehen – die Ergebnisse der Mastrichter Zusammenarbeit überaus bescheiden blieben. Anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages schlugen Mitte des Jahres 1995 neben mehreren rechtlich unverbindlichen Erklärungen lediglich ein völkerrechtliches Übereinkommen sowie zwei Gemeinsame Maßnahmen zu Buche (Rat der EU 1995). Dass die Innen- und Justizpolitik eine herausgehobene Rolle im Erweiterungsprozess spielen würde, war also keineswegs abzusehen, als die jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas Mitte der 1990er-Jahre ihre Anträge auf EU-Mitgliedschaft stellten.

Mit dem Amsterdamer Vertrag (1999 in Kraft getreten) ist die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in den ersten Pfeiler der EU überführt und damit vergemeinschaftet worden. Für die im dritten Pfeiler verbliebene polizeiliche und die strafjustizielle Zusammenarbeit haben die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane, das Entscheidungsverfahren und die Klarheit der Rechtsinstrumente eine behutsame Verbesserung erfahren. Schließlich ist mit dem Amsterdamer Vertrag der bislang außerhalb der EU angesiedelte Schengener Besitzstand in den EU-Besitzstand überführt worden. Die nun auf den ersten und dritten Pfeiler verteilten innen- und justizpolitischen Felder bleiben mit der Zielperspektive der Herstellung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ inhaltlich verknüpft. Voraussetzung für die Vertragsreform war freilich das Zugeständnis umfangreicher Opt-out- und Opt-in-Rechte¹ in den vergemeinschafteten Feldern für Großbritannien, Irland und Dänemark.

Es waren die Bemühungen um eine Umsetzung des Amsterdamer Vertrags, die zu einer erheblichen Dynamisierung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit geführt haben. Das in diesem Kontext auf die Tagesordnung gesetzte Maßnahmenbündel kann wenigstens in quantitativer Hinsicht mit dem Binnenmarktprogramm der EU verglichen werden (Monar 2000b). Die innen- und justizpolitische Sondertagung des Europäischen Rates im finnischen Tampere hat im Oktober 1999 die politische Wertigkeit dieses Prozesses mit ihren Beschlüssen zur gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen der Justiz sowie zur Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit unterstrichen. Als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 verabschiedete der Rat ein Aktionsprogramm zur Terrorismusbekämpfung, das unter anderem die Schaffung der staatsanwaltschaftlichen Koor-

dinierungsstelle Eurojust und die Einführung eines Europäischen Haftbefehls umfasste. Wie dieser kurze Überblick zeigt, ist die Innen- und Justizpolitik damit in wenigen Jahren vom Rand in das Zentrum der EU-Politiken gerückt.

DAS ZIEL: HERANFÜHRUNG DER BEITRITTSKANDIDATEN

Der Europäische Rat von Kopenhagen hatte im Juni 1993 sein Angebot zum Beitritt an die Erfüllung mehrerer Kriterien geknüpft. Dass dabei das horizontale Ziel der Achtung der

übertragen und umgesetzt haben müssen. Da der gemeinschaftliche Besitzstand in der Innen- und Justizpolitik Mitte der 1990er-Jahre nur gering an Umfang war und auch nur zögerlich anwuchs, ist nicht überraschend, dass dieses Feld zunächst als vermeintlich unproblematisches Feld im Erweiterungsprozess weitgehend vernachlässigt wurde.

Folgerichtig besaß der dritte Pfeiler auch in der vom Europäischen Rat von Essen im Dezember 1994 beschlossenen „Heranführungsstrategie“ keine hervorgehobene Stellung. Zwar kamen die im Rat der EU vertretenen Innen- und Justizminister seit der Ratstagung vom Juni



EIN DEUTSCHER UND EIN TSCHECHISCHER GRENZPOLIZIST GEHEN AM GRENZWAPPEN DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK VORBEI. MIT GEMEINSAMEN STREIFEN WOLLEN DEUTSCHE UND TSCHECHISCHE GRENZPOLIZISTEN DIE KRIMINALITÄT ENTLANG DER GRENZE BEKÄMPFEN UND DIE ILLEGALE EINWANDERUNG ÜBER TSCHECHIEN EFFEKTIVER BEKÄMPFEN.

Fotonachweis:
picture-alliance/dpa

Grundsätze der Demokratie, der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und des Minderheitenschutzes von zentraler Bedeutung für die Beurteilung der Beitrittsfähigkeit auch für die Innen- und Justizpolitik ist, liegt auf der Hand. Die EU erwartete ebenso von den Kandidaten, dass sie die Rechte und Pflichten übernehmen können, die sich aus dem rechtlichen Besitzstand der EU ergeben. Konkret bedeutete das, dass die beitretenden Staaten die Gesamtheit der Vorschriften und Regeln der EU zum Zeitpunkt des Beitritts in nationales Recht

1995 im Rahmen des so genannten „strukturierten Dialogs“ regelmäßig mit ihren Kollegen aus den Beitrittskandidaten zusammen, doch erschöpften sich diese Treffen weitgehend in einem allgemeinen Erfahrungsaustausch (Eisl 1999, S. 177). Aus heutiger Sicht muss beklagt werden, dass die EU-Institutionen – aber auch die Beitrittskandidaten selbst – einige Zeit verstreichen ließen, um eine nachhaltige Strategie zu entwerfen, die der innen- und justizpolitischen Herausforderung für den Erweiterungsprozess von Beginn an hätte gerecht

werden können. Die Beitrittskandidaten machten anfangs etwa nur in geringem Umfang von der 1995 eröffneten Möglichkeit Gebrauch, im Rahmen des PHARE-Programmes Fördermittel für Projekte mit innen- und justizpolitischem Hintergrund abzurufen.

Ein Richtungswechsel setzte erst 1997 ein. Zum einen wurde in der Endphase der Amsterdamer Regierungskonferenz deutlich, dass die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit mit dem neuen Vertragsziel der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ einen zusätzlichen Schub erhalten würde. Zum anderen zeichnete sich ab, dass der Beginn der Beitrittsverhandlungen mit den ersten Staaten Mittel- und Osteuropas bevorstand. Tatsächlich wurde ab dem 30. März 1998 mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern („Luxemburg-Gruppe“) über den Beitritt verhandelt. Mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei („Helsinki-Gruppe“) verhandelte die EU seit dem 15. Februar 2000.

DIE INTERESSEN DER EU

Auch in der Innen- und Justizpolitik ging (und geht) es in der Erweiterungspolitik nicht um eine partnerschaftliche Aushandlung gemeinsamer Grundsätze. Die wesentlichen Parameter und Erfolgskriterien werden von der EU gesetzt. Das leitende Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten an der Erweiterung besteht in diesem Zusammenhang darin, die Prinzipien des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und den international einmaligen Standard der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit territorial auszuweiten. Das Ziel kann dabei klar formuliert werden: Die Erweiterung soll nicht zu einem „Verlust an innerer Sicherheit“ führen. Die übergeordnete Ratio des Erweiterungsprozesses, die Stabilität Westeuropas nach Mittel- und Osteuropa zu „exportieren“, um einen Import von Instabilität zu vermeiden (Varwick 2002), findet insoweit in der Innen- und Justizpolitik einen exponierten Ausdruck. Zwar kann der Gewinn gar nicht hoch genug veranschlagt werden, der von einer Reform von Polizei, Justiz und Innenverwaltungen der ehemals kommunistischen Systeme gerade in einer grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Perspektive zu erwarten ist. Doch geht es im Kern um die effektive Einbindung der Behörden der Beitrittskandidaten in die Architektur der Politik der inneren Sicherheit und der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU. Der Erweiterungsprozess kommt insoweit in innen- und justizpolitischer Perspektive einem groß angelegten Präventionsprojekt gleich, das dem Ziel dient, befürchteten Belastungen durch organisierte Kriminalität und illegale Einwanderung zu begegnen.

UNTERSTÜTZENDE MASSNAHMEN UND PROGRAMME

Angesichts der frühen Versäumnisse war die konkrete Phase der Vorbereitungen der Reformdemokratien Mittel- und Osteuropas auf den EU-Beitritt in innen- und justizpolitischer Perspektive mit einer dreifachen Hypothek be-

lastet: Angesichts der mittlerweile eingesetzten Dynamisierung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene war der Rückstand der Beitrittskandidaten in diesem Politikbereich erstens „größer als in jedem anderen Feld der Integration“ (Monar 2000a, S. 327). Zweitens drohte dieser Rückstand mit jeder Vergrößerung des politikfeldbezogenen Besitzstandes größer zu werden. Damit aber war für die Beitrittskandidaten mitunter nicht absehbar, auf welchen Stand der Dinge sie sich einzustellen hatten, zumal sie an den Beratungen des Rates der Innen- und Justizminister nicht beteiligt waren. Hinzu kam drittens, dass, im Vergleich zu anderen Politikfeldern, in der Innen- und Justizpolitik die Kenntnisse über die Leistungsfähigkeit bzw. die Reformbedürftigkeit der rechtlichen, organisatorischen und technischen Strukturen von Polizei, Justiz und Innenverwaltungen in den beitriftswilligen Staaten gering waren. Solche Kenntnisse aber waren als Grundlage für ein zielgerichtetes Programm zur Herbeiführung der Erweiterungsfähigkeit der Beitrittskandidaten notwendig.

Umso augenfälliger ist trotz dieser Hypothek die seit 1997 zwar verspätete, aber umso deutlichere Prioritätensetzung auf die Felder der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Politik der inneren Sicherheit. Stärker als in anderen EU-Politikfeldern wird in diesem Rahmen über die rechtstechnische Übernahme des Besitzstandes in nationales Recht hinaus auf die Herstellung bzw. die Verbesserung der Fähigkeiten zur praktischen Umsetzung Wert gelegt. Das maßgebliche Instrument für die Erreichung dieser Ziele war die Beitrittspartnerschaft, die im Rahmen der vom Luxemburger Gipfel beschlossenen „intensivierten Heranführungsstrategie“ beschlossen und im Frühjahr 1998 eingeführt worden ist. Die Beitrittspartnerschaft wurde zwischen EU und jedem Beitrittskandidaten für jeweils ein Jahr ausgehandelt und legte die grundlegenden Ziele, Prinzipien und Prioritäten für die künftigen EU-Mitglieder fest. Über die Zielerreichung wachte auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik die Europäische Kommission, die in ihren jährlichen Berichten über die Fortschritte der Bewerberländer den Stand der Dinge dokumentiert hat (zuletzt Europäische Kommission 2003b).

DIE PRAKTISCHE UMSETZUNG UND FÄHIGKEIT WIRD EVALUIERT

Eigens für die Innen- und Justizpolitik wurde ein besonderes Evaluierungsverfahren eingeführt, das nicht durch die Kommission, sondern durch den Rat koordiniert wurde. Mit einer Gemeinsamen Maßnahme vom 29. Juni 1998 (ABl. EG L 191 vom 7.7.1998, S. 8) schuf der Rat einen „Mechanismus zur gemeinsamen Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des Besitzstandes der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres durch die Beitrittsländer“. Dieses Instrument folgte der Einsicht, dass sich die tatsächlichen Fortschritte der Beitrittskandidaten gerade in der Innen- und Justizpolitik nicht an der Verabschiedung eines neuen Gesetzes oder der Ratifikation einer internatio-



POLIZEIBEAMTE AUS SACHSEN UND BÖHMEN FÜHREN EINE GEMEINSAME LKW-KONTROLLE DURCH DIE DEUTSCHE UND TSCHECHISCHE POLIZEI DURCH. BEI DIESER KONTROLLE SOLLEN MIT BLICK AUF DIE EU-ERWEITERUNG UNTER ANDEREM VERKEHRSPOLIZEILICHE KONZEPTE BEI DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT DER BEHÖRDEN ERPROBT WERDEN. **Fotonachweis: picture-alliance/dpa**

nen Konvention ablesen lässt. Denn im Bereich der Gesetzgebung waren die Fortschritte relativ schnell zu erreichen und leicht zu evaluieren. Das Hauptaugenmerk lag aber vielmehr auf der Prüfung der praktischen Fähigkeit der zuständigen Polizei-, Justiz- und Verwaltungsbehörden zur tatsächlichen Anwendung der (in vielen Fällen) neuen Rechtslage. Auch wurden gemeinsam mit den zuständigen Einrichtungen in den künftigen EU-Mitgliedstaaten Prioritäten für eine Verbesserung der Kapazitäten für die Arbeit im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Rahmen gesetzt. Speziell für die Anforderungen der Umsetzung des Schengen-Besitzstandes waren (und sind) die Beitrittskandidaten schließlich aufgefordert, einen „Schengen-Aktionsplan“ aufzulegen, mit dem sie die Prioritäten und einen Zeitplan ihrer Umsetzung festzulegen haben.

UNTERSTÜTZUNGSPROGRAMME FÜR AUSBILDUNG, TECHNIK UND ORGANISATION

Einen weiteren Schwerpunkt stellten Unterstützungsprogramme für Ausbildung, Technik und Organisation dar. Den künftigen EU-Mitgliedern wurde die Möglichkeit eröffnet, sich an den Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogrammen der EU (z.B. Grotius, Oisín, Stop, Odysseus, Falcone, Sherlock) zu beteiligen, die für Experten aus den verschiedenen Feldern der praktischen grenzüberschreitenden innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit vorgesehen sind. Ebenso sind die Beamten aus Mittel- und Osteuropa systematisch in das Kooperationsnetz von Europol, Eurojust sowie die zahlreichen Expertenforen und Fachtagungen einbezogen worden. Hinzu kam erhebliche finanzielle Hilfe. Im Zuge der Neustrukturierung des PHARE-Programms 1998/99 wurde die Innen- und Justizpolitik zum ex-



pliziten Schwerpunkt der PHARE-Förderung erhoben. Von 1997–2000 wurden für diesen Bereich Projekte in einem finanziellen Umfang in Höhe von 410 Millionen Euro bewilligt. In der Phase 2000–2006 verfügt PHARE insgesamt über ein Budget von 10 Milliarden Euro, von denen ein erheblicher Teil in die Modernisierung der mit Asyl, Einwanderung und Kriminalität befassten Einrichtungen der neuen Mitglieder gehen wird.

AUS- UND WEITERBILDUNG VON FACHPERSONAL

Speziell der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonal diente schließlich das so genannte Twinning-Programm, das aus PHARE-Mitteln finanziert wird. In diesem Rahmen wurden Experten der Mitgliedstaaten in die Kandidatenländer als „Vor-Beitritts-Berater“ zur technischen und fachlichen Aus- und Fortbildung entsandt. In den Jahren 1998–2001 entstammten mit 98 Projekten etwa ein Fünftel aller Twinning-Projekte dem Bereich der Innen- und Justizpolitik (Europäische Kommission 2001, S. 11f.). Projekte mit deutscher Beteiligung umfassten beispielsweise den Ausbau der Grenzpolizei in Bulgarien, die Förderung des Gerichtssystems in Estland oder die Schulung der Strafverfolgungsbehörden in Ungarn. Vermutlich sind es diese Projekte der Aus- und Fortbildung, die auf mittlere Sicht die größte Wirkung entfalten, weil die technischen und institutionellen Möglichkeiten der Kooperation zwischen den Behörden nur in dem Maße genutzt werden wird, in dem sie von gegenseitigem Respekt und Vertrauen geprägt sind. Dafür ist die gegenseitige Kenntnis der Probleme und Besonderheiten der Arbeit in einem anderen gesellschaftlichen und kulturellen Kontext eine zwingende Voraussetzung.

DIE VERHANDLUNGEN SIND ABGESCHLOSSEN ...

Die konkreten Verhandlungen über das Kapitel 24 „Justiz und Inneres“, die im Mai 2000 mit den sechs Staaten der „Luxemburg-Gruppe“ (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern) begannen, standen unter dem Eindruck des aktuellen Aufholprozesses durch die Beitrittskandidaten. Denn die Heranführungsan-

strengungen gingen parallel weiter – sie dienten ja gerade dem Zweck, mit einem „vorzeigbaren“ Stand in die Beratungen zu gehen. Seit Juni 2001 galt das auch für die Slowakei, Malta, Bulgarien, Lettland und Litauen, während mit Rumänien zunächst nicht verhandelt wurde.

Je vernehmbarer die politische Vorgabe wurde, dass die Verhandlungen so zügig abzuschließen seien, dass die ersten Kandidaten zum Mai 2004 aufgenommen werden können, desto stärker wurde offensichtlich, dass erhebliche Bemühungen notwendig sein würden, damit die zum Zeitpunkt des Beitritts geforderte „Beitrittsreife“ in der Innen- und Justizpolitik erreicht werden kann. Dass mit Ungarn im November und mit Tschechien, Slowenien und Zypern im Dezember 2001 für die ersten Staaten das Kapitel „Justiz und Inneres“ vorläufig geschlossen werden konnte, war deshalb keineswegs mit der Bescheinigung verbunden, nunmehr den Besitzstand vollständig umgesetzt zu haben. Im März (Estland, Malta), April (Litauen), Juni (Lettland, Slowakei) und Juli 2002 (Polen) wurde auch für die anderen neuen Mitglieder das Kapitel vorläufig geschlossen. Auf dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002 erfolgte die endgültige Schließung der Verhandlungen. Im Oktober 2003 sind die Verhandlungen auch für Bulgarien vorläufig geschlossen worden, das an der ersten Erweiterungsrunde allerdings nicht teilnehmen wird. Das Schlusslicht stellt Rumänien dar, mit dem die Verhandlungen erst im April 2002 aufgenommen wurden und bislang nicht abgeschlossen werden konnten.

... ABER PROBLEME BLEIBEN

Dass mit dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen nicht der Schlussstein in ein fertiges innen- und justizpolitische Gebäude eingesetzt wurde, kann schon daran abgelesen werden, dass die Kommission den neuen Mitgliedern im letzten „Monitoring-Bericht“ vor dem Beitritt bescheinigt, bei den Vorbereitungen für den Beitritt „zufriedenstellend“ voran gekommen zu sein (Europäische Kommission 2003b, S. 11). Verglichen etwa mit der Umsetzung der Regeln zum Binnenmarkt oder zur Agrarpolitik handelt es sich dabei um eine zurückhaltende Einschätzung. In der Tat besteht nach wie vor ein Bündel von Problemen, das der nachhaltigen weiteren Beschäftigung bedarf.

Im Bereich der Asylpolitik wird auch von Kritikern der Verschärfung der Asylregelungen in den Mitgliedstaaten positiv hervorgehoben, dass eine Ausweitung des EU-Standards auf die Staaten Mittel- und Osteuropas mittelfristig zu einer deutlichen Verbesserung der dortigen Situation von Asylbewerbern führen kann. Es wird aber zugleich beklagt, dass die Beitrittskandidaten derzeit in vielen Fällen selbst die minimalen Standards und Verfahrensgarantien der EU-Staaten nicht gewährleisten (ECRE 1998). Auch ist die sachgerechte Bearbeitung von Asylanträgen aufgrund eines Mangels an qualifiziertem Personal nicht immer gesichert, wenngleich die Beitrittsstaaten als „sichere Drittstaaten“ und durch Rücknahmeabkommen schon seit mehreren Jahren indirekt in das EU-Asylsystem eingebunden sind. Wie groß der Handlungsbedarf in diesem Bereich ist, signalisiert der Hinweis der Europäischen Kommission

(2003b, S. 15), dass bis auf Estland, Polen und Slowenien alle neuen Mitglieder das EU-Asylrecht nicht korrekt anwenden.

ERHEBLICHER HANDLUNGSBEDARF BEI DER BEKÄMPFUNG DER KRIMINALITÄT

Erheblicher Handlungsbedarf besteht auch im Bereich der Bekämpfung der organisierten und nicht-organisierten Kriminalität. Die Kriminalstatistiken der mittel- und osteuropäischen Staaten zeigen steigende Werte, und insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität bestehen durch mittel- und osteuropäische Tätergruppen erhebliche Verflechtungen nach Westeuropa (Näheres BKA 2003). Kriminologische und kriminalistische Analysen zeigen überdies, dass durch den mittel- und osteuropäischen Raum wichtige Transitwege führen, beispielsweise im Drogenhandel, der Schleusungskriminalität oder der Verschiebung von Fahrzeugen (Meier-Welser 1999). Umso dringender ist daher die Modernisierung der Strukturen von Polizei und Justiz und eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit der Behörden. Die Strafverfolgungsbehörden in den Beitrittsländern haben in den vergangenen Jahren große Anstrengungen unternommen, um der neuen Situation gerecht zu werden. Gleiches gilt für den Aufbau rechtsstaatlicher und effektiver Justizstrukturen (Bohata u.a. 2002). Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und eine verbesserte Ausbildung und Ausrüstung stehen gleichwohl nach wie vor ganz oben auf der Agenda. Sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten engagieren sich in diesem Bereich.

Schrittweise sind die Beitrittskandidaten in den vergangenen Jahren in die EU-weiten Kooperationsstrukturen wie Europol, Eurojust und Schengen einbezogen worden. Am Beispiel Europol lassen sich dabei grundsätzliche Herausforderungen des Erweiterungsprozesses illustrieren. Das Polizeiamt steht für eine hochtechnisierte Art der proaktiven Bekämpfung organisierter Kriminalität, bei der auf der Grundlage von umfangreicher Datensammlung und -auswertung Ansätze für die Verfolgung krimineller Strukturen und Netzwerke gefunden werden sollen (näheres Knelangen 2001, S. 236–243). Mit Blick auf die Beitrittsstaaten stellt sich hier zum einen das Problem der Ausstattung mit der für eine effektive Teilnahme notwendigen technischen Ausrüstung, die erhebliche Ressourcen beansprucht. Doch es ist nicht allein eine finanzielle Frage. Denn zum anderen sind schon die jetzigen EU-Mitglieder aufgrund von Konkurrenzdenken und mangelndem Vertrauen in sehr unterschiedlicher Weise bereit, ihre sensiblen Daten mit den anderen Behörden via Europol zu teilen. Diese Situation wird sich mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten nicht verbessern. Damit ist zugleich ein Thema von herausragender Bedeutung angesprochen. In den Beitrittsstaaten haben Korruption und Einflussnahme der organisierten Kriminalität in der öffentlichen Verwaltung nach wie vor ein Besorgnis erregendes Niveau, was nicht zuletzt auf die vergleichsweise schlechte Bezahlung der Staatsbediensteten in Polizei, Verwaltung und Justiz zurückzuführen ist.

**GRENZKONTROLLEN:
EINE SCHLÜSSELFRAGE?**

Während der Beitrittsverhandlungen hat die Frage der Grenzkontrollen in einer erweiterten EU eine zentrale Rolle eingenommen. Weil der Schengener Besitzstand seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages zum EU-Besitzstand gehört, werden die beitretenden Staaten mit ihrer Aufnahme zugleich Vertragspartei des Schengener Durchführungsübereinkommens

daher davon ausgegangen werden, dass dem letztlich Abbau der Grenzkontrollen an den derzeitigen EU-Außergrenzen politische Scharmützel vorausgehen werden. Die Grenzschutzkräfte der Beitrittsstaaten sind in technischer und organisatorischer Hinsicht den Beamten der EU-Mitgliedstaaten einstweilen unterlegen. Die Europäische Kommission (2003b, S. 15) hebt in ihrem Bericht den Reformbedarf in Malta, Polen, Ungarn und der Slowakei eigens hervor. Gerade im Schengen-

renden Maßnahmen nicht zu befürchten ist. Im Unterschied zur damaligen Situation muss zwar ein erhebliches Wohlstandsgefälle in die Überlegungen einbezogen werden. Doch wird man nicht fehlgehen, wenn man die Schwerpunktwirkung auch der ostwärts gerichteten Kontrollen vor allem in der Bekämpfung illegaler Einreise verortet (Busch 1995, S. 73f.). Gegen professionelle und organisierte Kriminalität sind Grenzkontrollen jedenfalls kein besonders wirksames Fahndungsmittel. Die Ausweitung des Sicherheits- und Einwanderungsregimes der EU nach Osten führt für die Beitrittsstaaten zu einer schwierigen Situation. Sie müssen zum einen gegenüber ihren Bevölkerungen vertreten, warum ihnen eines der offensichtlichsten Attribute der EU-Mitgliedschaft bis auf weiteres vorenthalten wird. Zum anderen werden sie gezwungen sein, sich gegenüber ihren Nachbarstaaten, die nicht der EU angehören, in bisher ungekanntem Maße abzuschotten – mit allen Folgen, die das für das Leben in den Grenzregionen, für die Minderheiten beiderseits der Grenze und nicht zuletzt für die politischen Beziehungen zwischen beiden Seiten haben wird. Zwar sind, etwa für die Region Kaliningrad, im Einzelfall Regelungen getroffen worden, die sich mit den Interessen beider Seiten vereinbaren lassen. Doch kann davon ausgegangen werden, dass sich die Beziehungen zwischen den neuen Mitgliedern und ihren östlichen Nachbarn neu strukturieren, wenn „Staatsgrenzen zu EU-Grenzen werden“ (Hägel/Deubner 2000). Diese neue „Grenzziehung“ bedarf konzeptioneller Überlegungen von Seiten der EU, etwa im Verhältnis zu Russland und zur Ukraine, aber auch zu jenen Staaten, die bei einer ersten Erweiterungsrunde nicht beteiligt sind (Kahl 2004).



ZWEI LETTISCHE GRENZSOLDATEN HALTEN AN DER LETTISCH-RUSSISCHEN GRENZE EIN FAHRZEUG AN. IM ZUGE DES BEVORSTEHENDEN EU-BEITRITTS ERGRIFF LETTLAND MAßNAHMEN ZUR VERSTÄRKUNG DER KONTROLLEN AN DER LANDESGRENZE ZU RUSSLAND.
Fotonachweis: picture-alliance/dpa/dpaweb

sein. Damit gilt der Grundsatz, dass aus der EU-Außergrenze eine Binnengrenze wird, die ohne Grenzkontrollen passiert werden kann. Umgekehrt werden die Ostgrenzen der Beitrittsstaaten zur neuen EU-Außergrenze, die – gewissermaßen stellvertretend für alle anderen EU-Staaten – umso schärfer kontrolliert werden wird. Es muss allerdings bedacht werden, dass das Durchführungsübereinkommen klar stellt, dass die Verlagerung der Grenzkontrollen erst dann in Frage kommt, wenn die beigetretenen Staaten in der Lage sind, die hohen Schengener Kontrollstandards zu erfüllen. Das wird frühestens 2006 der Fall sein, weil erst dann damit zu rechnen ist, dass die zweite Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) einsatzbereit ist. Und: Deutsche Innenpolitiker äußerten öffentlich Zweifel an der Qualität österreichischer und italienischer Grenzkontrollen, als diese im Zuge der dortigen Inkraftsetzung des Schengener Regimes den Schutz der EU-Außergrenze übernehmen sollten. Es kann

Bereich ist mithin von einer deutlich verlängerten Heranführungsstrategie auszugehen. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Kapazitäten der künftigen EU-Mitglieder zum Schutz ihrer Außergrenzen wird weiterhin hohe Priorität haben. Seit mehreren Jahren fördern EU und Mitgliedstaaten beispielsweise die verbesserte Überwachung der polnischen Ostgrenze mit finanziellen Maßnahmen und gezielter Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe. Speziell für jene sieben Beitrittsstaaten, die an der neuen Ostgrenze (und damit an der künftigen Außergrenze) der EU liegen, wird mit dem neu aufgelegten Programm der „Schengen-Fazilität“ im Zeitraum von 2004–2006 ein Betrag von 900 Millionen Euro zur Verbesserung der Grenzkontrollen und zur Erreichung des Schengener Besitzstandes insgesamt aufgelegt.

**WIE ZWECKMÄSSIG SIND
GRENZKONTROLLEN?**

So zweckmäßig diese Maßnahmen sind, so bleibt doch die Frage, inwieweit die Grenzkontrollen tatsächlich den Stellenwert für die Kriminalitätsbekämpfung haben, der ihnen vielfach eingeräumt wird. Die Erfahrungen beim Wegfall der Kontrollen an den deutschen Westgrenzen zeigen jedenfalls, dass ein „Sicherheitsverlust“ bei entsprechenden flankie-

IST DIE EU-15 BEITRITTSFÄHIG?

Bisher ist dieser Beitrag weitgehend der EU-Perspektive gefolgt, d.h. Fortschritte und Defizite sind bei den Beitrittsstaaten festgemacht worden. Doch stellt sich die Frage, ob sich die EU selbst in ihrer gegenwärtigen „innen- und justizpolitischen Verfassung“ in der Lage befindet, die zehn neuen Mitglieder aufzunehmen. Denn nach wie vor gehören die Felder der Innen- und Justizpolitik, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zu den Politikbereichen der EU, in denen bei der Entscheidungsfindung das Einstimmigkeitsprinzip obligatorisch ist. Das gilt nicht nur für die polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit des dritten Pfeilers, sondern auch für die Kernbereiche der vergemeinschafteten Politiken des ersten Pfeilers. Es entbehrt in diesem Kontext nicht einer gewissen Ironie, dass die EU-Staaten einerseits mit großem Nachdruck auf die Umsetzung des innen- und justizpolitischen Besitzstandes durch die Beitrittskandidaten drängen, andererseits aber Dänemark, Großbritannien und Irland bei der Amsterdamer Vertragsreform großzügige Ausnahmeregelungen zugestanden wurden. Ebenso ist zu beobachten, dass die von den künftigen EU-Mitgliedern erwartete Ratifikation internationaler Vereinbarungen und auch der EU-Rechtsakte nicht einmal von allen derzeitigen Mitgliedstaaten vollzogen worden ist. Die

Ursache ist dabei namentlich im Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit, dass die Rechtsinstrumente der EU (Verordnung, Richtlinie) nicht benutzt werden können, sondern die beschlossenen Rechtsakte jeweils durch einen Zustimmungsakt der nationalen Parlamente in nationales Recht überführt werden müssen. Eine Vergemeinschaftung der gesamten innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit ist aber momentan dezidiert nicht gewollt, obwohl sie auch mit Blick auf die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle angezeigt wäre.

Die Mitgliedstaaten hatten sich in Amsterdam lediglich auf ein kunstvoll austariertes Szenario einigen können, nach dem der Rat spätestens 2004 einstimmig darüber entscheidet, welche Politiken künftig mit qualifizierter Mehrheit bzw. nach dem Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV entschieden werden. Im Vertrag von Nizza hatten sich die Mitgliedstaaten nur in Randbereichen auf eine Präzisierung einigen können (Näheres Giering 2001). Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents sah zwar durchaus Verbesserungen vor, so etwa die – jedenfalls formale – Abschaffung der Pfeilerstruktur und die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in einer großen Zahl von Bereichen der Innen- und Justizpolitik (Näheres Monar 2003). Da aber nach dem Scheitern der Regierungskonferenz im Dezember 2003 völlig offen ist, ob, wann und mit welchem Inhalt die Verfassung angenommen werden wird, bleiben auch die innen- und justizpolitischen Bestimmungen einstweilen auf Eis.

EINSTIMMIGKEIT BEDROHT DIE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Für den weitaus größten Teil der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit wird die Einstimmigkeit einstweilen die Geschäftsgrundlage bleiben. Daraus wird mittelfristig ein Problem der Handlungsfähigkeit der EU werden. Denn dass die ohnehin schon schwierige Suche nach Kompromissen in den sensiblen Bereichen der Innen- und Justizpolitik unter der Bedingung der Einstimmigkeitserfordernis in einer erweiterten und damit auf (zunächst) 25 Mitglieder gewachsenen EU nicht leichter wird, liegt auf der Hand. Hinzu kommt ein Weiteres. Sollte das Verfassungsprojekt endgültig scheitern, dann wird die Innen- und Justizpolitik zu jenen Feldern gehören, in denen sich ein „Kerneuropa“ manifestiert. Denn ob es um die Schaffung einer europäischen Grenzpolizei, die Ausstattung von Europol mit effektiven Exekutivkompetenzen oder die gegenseitige Anerkennung von Justizentscheidungen geht – unterschiedliche Traditionen, historische Erfahrungen, vor allem aber abweichende europapolitische Grundsatzpositionen setzen einem qualitativen Sprung der Zusammenarbeit bisher enge Grenzen. Vermutlich würde erst durch die Differenzierung neuer Spielraum geschaffen werden. Es ist daher kein Zufall, dass die Innen- und Justizpolitik (neben der Außen- und Sicherheitspolitik) regelmäßig als ein wichtiges Feld genannt wird, in dem die Protagonisten eines „Kerneuropas“ weiter voranschreiten wollen.

DENNOCH: DIE ERWEITERUNG ALS CHANCE

In innen- und justizpolitischer Perspektive bleiben zahlreiche Probleme bestehen. Die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und die Verbesserung der Ausbildung, der technischen und der organisatorischen Ausstattung der Polizei-, Justiz- und Verwaltungsbehörden in den mittel- und osteuropäischen Staaten bleiben auf der politischen Tagesordnung, damit die Beitrittskandidaten ihre Rolle im erweiterten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ effektiv wahrnehmen können. Richtig ist auch, dass die faktische Dreiteilung Europas zwischen EU-15, den Beitrittsstaaten und den anderen Staaten Mittel- und Osteuropas mit dem enormen Wohlstandsgefälle auch in Zukunft Anreizstrukturen für Straftaten und Kriminalität bieten wird. So geht Europol (2003, S. 10) beispielsweise davon aus, dass die Beitrittsstaaten künftig in verstärktem Umfang Ursprungs-, Transit- und Zielländer für kriminelle Güter und Dienstleistungen werden.

Festzuhalten ist aber, dass die Risiken für die Sicherheit im Wesentlichen nicht auf die Erweiterung zurückzuführen sind. Die Ausweitung der Möglichkeiten für legales Wirtschaften bedeutet zwangsläufig auch eine Vergrößerung der Chancen für illegale Ökonomie. Doch auch wenn sich die EU Anfang der 1990er-Jahre dafür entschieden hätte, ihre Mitgliedszahl auf 15 zu begrenzen, wären die Probleme heute im Wesentlichen die gleichen – wenn sie sich nicht sogar verschärft zeigen würden. Der Einwanderungsdruck wäre beispielsweise ohne Erweiterung keineswegs geringer, sondern vermutlich höher. Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität bleibt unabhängig von jeder Erweiterung eine ernst zu nehmende Herausforderung. Die Vorstellung, sich davon durch Grenzkontrollen abschotten zu können, ist eine Illusion. Die zum Teil dramatisierende Medienberichterstattung und die populistische Verzerrung angeblicher Bedrohungen aus Mittel- und Osteuropa sollte daher einer nüchternen Analyse der objektiv bestehenden Probleme, aber auch der Chancen weichen, die mit der Erweiterung in innen- und justizpolitischer Perspektive verbunden sind. Denn durch eine systematische Einbeziehung und nachhaltige Unterstützung

UNSER AUTOR



Dr. Wilhelm Knelangen ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind unter anderem Außenpolitik sowie die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU.

Dr. Wilhelm Knelangen ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind unter anderem Außenpolitik sowie die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU.

der Beitrittsstaaten steigen die Möglichkeiten zu einer effektiven und dringend notwendigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einem erweiterten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Die Erweiterung der EU ist mehr als alles andere ein viel versprechender Ansatz, neuen globalen Problemen in einer europäischen kooperativen Lösung zu begegnen.

LITERATUR

- Bundeskriminalamt (BKA): Lagebild organisierte Kriminalität. Kurzfassung. Wiesbaden 2003
- Bohata, P. u.a.: Justiz in Osteuropa. Ein aktueller Überblick. Arbeitspapier Nr. 6 des Forschungsverbundes Ost- und Südosteuropa 2002
- Busch, H.: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Münster 1995
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles): The enlargement of the European Union in relation to asylum. Brüssel 1998
- Eisl, G.: EU enlargement and co-operation in justice and home affairs. In: Henderson, K. (Ed.): Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union. London 1999, S. 169–183
- Europäische Kommission: Twinning in der Praxis. Partnerschaften für den Verwaltungsaufbau. Brüssel 2001
- Europäische Kommission: Eurobarometre Speciale 166. Information sur l'Europe, enlargement de l'Union Européenne & adhesion au projet communautaire: La parole aux opinions des quinze. Brüssel 2002
- Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 140. Enlargement of the European Union. Brüssel 2003 (Europäische Kommission 2003a)
- Europäische Kommission: Umfassender Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen. Brüssel 2003 (Europäische Kommission 2003b)
- Europol: 2003 European Union organised crime report. Den Haag 2003
- Giering, C.: Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Gütersloh 2001, S. 51–144
- Hägel, P./Deubner, C.: Wenn Staatsgrenzen zu EU-Grenzen werden. Gefährdete Nachbarschaften in Osteuropa. SWP-Studie AP 3125/2000
- Kahl, M.: Welche Grenzen für Europa? In: Varwick, J./Knelangen, W. (Hrsg.): Neues Europa, alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess. Opladen 2004, S. 133–148
- Knelangen, W.: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Opladen 2001
- Meier-Welser, R. C. u.a. (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Bestandsaufnahme, Transnationale Dimension, Wege der Bekämpfung. München 1999
- Monar, J.: Die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: Lippert, B. (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfung. Bonn 2000, S. 325–346 (Monar 2000a)
- Monar, J.: Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere. In: Integration, 23/2003, S. 18–33 (Monar 2000b)
- Monar, J.: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents. In: Integration, 26/2003, S. 536–549
- Müller, T.: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung. Opladen 2003
- Rat der EU: Bericht des Rates über das Funktionieren des Vertrags über die Europäische Union. Brüssel, 5.5.1995 (Rats-Dokument 5082/95)
- Varwick, J.: EU-Erweiterung: Stabilitätsexport oder Instabilitätsimport? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1–2/2002, S. 23–30

ANMERKUNGEN

¹ Um Dänemark die Ratifizierung des Vertrages von Maastricht zu ermöglichen, formulierte der Europäische Rat Opting-out-Regeln (Ausnahmeregel) für Dänemark. So ist z.B. bei der Vergemeinschaftung von Befugnissen in den Bereichen Justiz und Inneres die Zustimmung des dänischen Parlaments notwendig. Weitere Sonderbestimmungen bekamen Großbritannien und Irland zugesprochen.