

HARTWIG HUMMEL

Die Grenzen Europas¹

Politik braucht Grenzen

Grenzüberschreitende Interaktionen im Bereich von Wirtschaft, Gesellschaft, Kommunikation und Kultur, grenzüberschreitende Problemlagen beispielsweise im Klimaschutz, grenzüberschreitende Bedrohungen durch neue Waffentechniken oder durch transnationalen Terrorismus, der grenzüberschreitende, universale Geltungsanspruch der Menschenrechte oder auch die *out-of-area*-Einsätze der NATO-Streitkräfte lassen vermuten, dass Grenzen heutzutage immer mehr relativiert werden. Ist es dann nicht anachronistisch, die Frage nach den Grenzen Europas zu stellen? Ich glaube nicht und möchte die These dagegenhalten, dass Politik, und auch Politik im Rahmen Europas, Grenzen braucht. Aus der Perspektive meines Fachgebiets, der Internationalen Beziehungen, interessieren dabei vor allem die Außengrenzen Europas.

Malcolm Anderson (University of Edinburgh), der sich intensiv mit den Grenzen Europas befasst hat, schreibt zur Relevanz der Grenzen, dass „in fortgeschrittenen Gesellschaften kein regelgebundenes wirtschaftliches, soziales oder politisches Leben ohne sie organisiert werden könne“². Grenzen seien wichtige Bestandteile politischer Prozesse. So werde in der Außenpolitik um die Lage und Funktion von internationalen Grenzen gestritten. Die Souveränität und politische Handlungsfähigkeit eines Staates bemesse sich daran, inwieweit er tatsächlich seine Außengrenzen kontrollieren könne. Durch Grenzziehungen werde Identitätspolitik betrieben. Ich meine, dies gilt umso mehr für Europa, in dem einst das Modell des Nationalstaats und damit auch der nationalstaatlichen Grenzen entstand.

Anderson weist zu Recht darauf hin, dass während des Kalten Krieges die Grenzen Europas scheinbar unverrückbar gewesen seien und sich daher die Forschung nicht dafür interessiert habe. Erst seit Mitte der 1980er Jahre hat die Grenzfrage wieder die Gemüter der Forscher erhitzt. Dies lässt sich nach Anderson auf folgende vier Punkte zurückführen:³

1. auf die Harmonisierung der Binnenmärkte im Zuge der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die die Bedeutung der innereuropäischen Grenzen stark relativiert, dafür aber die Bedeutung der europäischen Außengrenzen deutlich erhöht hat;
2. auf das damit zusammenhängende Schengener Abkommen zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, das eine intensivere Kontrolle der Außengrenzen der Gemeinschaft mit sich gebracht hat;

¹ Überarbeitetes Manuskript der Antrittsvorlesung an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf vom 18. November 2003.

² Anderson (1996); vgl. auch: Anderson und Bort (1996).

³ Vgl. Anderson (1996).

3. auf das Ende des Kalten Krieges, das die Ausdehnung Westeuropas nach Osten ermöglichte. Der Osten Europas ist ähnlich wie der Westen der USA zur *Frontier* geworden, zum wilden Grenzland, das den Pioniergeist belebt, zum Erschließungsgebiet, in dem Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nach westeuropäischem Vorbild neu aufgebaut werden sollen;
4. schließlich auf die zunehmende Migration nach Europa, die unter den Bedingungen struktureller Massenarbeitslosigkeit und stagnierender Sozialsysteme Abschottungsreflexe bis hin zu rechter Gewalt gegen „Fremde“ ausgelöst hat.

Ich gehe im Folgenden zunächst auf vier Großtheorien zur europäischen Integration ein und frage jeweils, welches Grenzkonzept diese anbieten. Im Hauptteil untersuche ich konkret die Kriterien der Grenzziehung und den Grenzverlauf nach der jeweiligen Theorie. In meinem Fazit fasse ich diese Überlegungen zusammen und erörtere, welche Grenzen einem demokratischen und friedlichen Europa angemessen wären.

Großtheorien europäischer Integration

Zu Beginn meiner politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit den Grenzen Europas möchte ich vier für das Spektrum der Forschung repräsentative Großtheorien zur europäischen Integration vorstellen. Die folgende Darstellung ist zugegebenermaßen sehr verkürzt und vereinfacht.⁴ In Tabelle 1 sind die vier Denkschulen zur europäischen Integration stichwortartig dargestellt. Welches Konzept der Grenzen Europas die einschlägigen Theoriebeiträge haben, lässt sich in der Regel nur implizit erschließen. Die entsprechenden Begriffe in der Tabelle stammen daher von mir.

	Intergovernmentalismus	Neofunktionalismus	Dependenztheorie	Sozialkonstruktivismus
Akteure	• Nationalstaaten	• nationale und supranationale Eliten	• Zentrum vs. Peripherie	• <i>epistemic communities</i> • Öffentlichkeit
Handlungsmotive	• Machtbündelung • Souveränitätserhalt	• <i>governance</i> • Loyalitätswandel	• Herrschaft vs. Emanzipation	• kollektive Werte
Fokus	• <i>high politics</i>	• <i>low politics</i>	• Entwicklung	• Kultur
Grenzen	geopolitisch	funktional	strukturell	normativ

Tabelle 1: Theorien europäischer Integration

Für die Vertreter des Intergovernmentalismus sind die Nationalstaaten die zentralen Akteure der europäischen Integration sowohl nach innen wie nach außen. Letztlich sind allein sie es, die für die Gesamtgesellschaft verbindliche Regeln festlegen und per Sanktionsgewalt durchsetzen können. Nur sie können das Überleben des Gemeinwesens in Extremsituationen, wie Kriegen, Naturkatastrophen oder Wirtschaftskrisen, sicherstellen. Die Nationalstaaten müssen daher im Interesse des eigenen Überlebens ihr Handeln danach ausrichten, ihre nationale Sicherheit bewahren zu können, was nichts anderes heißt, als die Macht bzw. Souveränität des Staates nach innen und außen zu gewährleisten. Im Mittelpunkt der Analyse stehen daher die so genannten *high politics*, d. h. die Sicherheitspolitik

⁴ Vgl. Rosamond (2000).

im weitesten Sinne. Gerade aus diesem Grund war die europäische Integration für die Intergouvernementalisten in der Zeit des Kalten Krieges nur von nachrangigem Interesse.

Machtpolitisch relevant waren für sie die bipolare Weltordnung zwischen Ost und West, daneben auch die Selbstbehauptungsstrategien der neutralen Staaten im Norden und der blockfreien Staaten im Süden. Mit der Auflösung des Ost-West-Konflikts stellt sich die Machtfrage neu. Zwei Varianten werden diskutiert: Europa als Bestandteil eines neuen Westens und Europa als Gegengewicht gegen die sich offen unilateral gebärdenden USA. Die Grenzen Europas bestimmen sich demnach geopolitisch als Grenzen einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft.

Grundlage der regionalen Integration ist die verlässliche Machtbündelung, d. h. der Übergang von wechselnden Zweckbündnissen souveräner Akteure hin zur dauerhaften Errichtung eines machtpolitisch handlungsfähigen Gemeinwesens. Verlässlich erscheint die Machtbündelung, wenn sie auf eine vopolitische Schicksalsgemeinschaft rekurriert und somit dem politischen Taktieren entzogen ist. Die Bildung von Nationalstaaten bezieht sich in diesem Sinne auf die Idee der vorgegebenen Nation, die europäische Integration auf die Idee eines geographisch fixierten Europas, das einer weiteren Hinterfragung entzogen ist.

Die Vertreter des Neofunktionalismus gehen davon aus, dass die Probleme fortgeschrittener und interdependenter Gesellschaften nur noch gemeinsam gelöst werden können. Hinter den Integrationsprozessen steckt der Wunsch nach konkreter Problemlösung bzw. nach politikfeldbezogener Regierbarkeit (*Governance*). Der Integrationsprozess beginnt mit der sachlich-technischen Zusammenarbeit in Gebieten der *low politics*, das sind die Politikfelder, die den Kern staatlicher Souveränität nicht direkt berühren und daher dem pluralistischen Entscheidungsprozess geöffnet werden; dazu zählt vor allem die Wirtschaftspolitik. Es wird erwartet, dass sich durch die Zusammenarbeit transnationale Interessengruppen und -allianzen bilden, die zusammen mit den entstehenden supranationalen Institutionen den Integrationsprozess weiter vorantreiben. Zum Loyalitätswandel kommt es, wenn den supranationalen Institutionen eine höhere Problemlösungskompetenz zugeschrieben wird als den nationalstaatlichen. Die Grenzen Europas sind jeweils funktional bestimmt, d. h., unterschiedliche institutionelle Zusammenhänge sind für unterschiedliche Politikbereiche möglich und sinnvoll.

Die Dependenztheorie steht hier stellvertretend für marxistische Theorieansätze zur europäischen Integration. Sie wird in der Entwicklungsforschung nach wie vor auch von Nichtmarxisten wahrgenommen. Dependenztheoretische Ansätze gehen von den grundlegenden gesellschaftlichen Widersprüchen aus, die sich aus den sozioökonomischen Strukturen der kapitalistischen Gesellschaft und des kapitalistischen Weltsystems ergeben. Ausdruck dieser gesellschaftlichen Widersprüche ist die ungleiche Entwicklung zwischen den privilegierten und den ausgebeuteten Teilen des kapitalistischen Systems. Die *nationalen* Gegensätze können nun in der Weise durch *internationale* Gegensätze überlagert werden, dass die ausgebeuteten Teile des Zentrums gleichzeitig an der Ausbeutung der Peripherien partizipieren bzw. die herrschenden Gruppen in den Peripherien gleichzeitig als „Brückenköpfe“ der Zentren fungieren. Daraus ergibt sich eine komplexe Interessenlage. Die Politik wird angetrieben durch den Gegensatz zwischen der Bewahrung der herrschenden Verhältnisse und der Forderung nach gesellschaftlicher Emanzipation. Auch die europäische Integration hat aus der Perspektive der Dependenztheorie einen widersprüchlichen Charakter. Sie dient einerseits – als „Standortpolitik“ – der Behauptung Europas gegenüber anderen

Standorten des Zentrums und gleichzeitig der Fortsetzung postkolonialer Ausbeutungsverhältnisse gegenüber den Peripherien im Süden (und Osten). Sie schafft andererseits aber auch den institutionellen Rahmen für emanzipatorische Forderungen nach sozialem Ausgleich, politischer Regulation der wirtschaftlichen Entwicklung und demokratischer Selbstbestimmung in und außerhalb Europas.

Die vierte Perspektive umfasst sozialkonstruktivistische Theorien. Diese lösen sich von der Vorstellung eines objektiven, unabhängig von den Akteuren vorhandenen politischen Handlungsrahmens in Form der genannten Macht„zwänge“, „vernünftigen“ Problemlösungen oder „strukturellen“ Herrschaftsverhältnisse.

Eine frühe Version sozialkonstruktivistischen Denkens findet sich bei John Ruggie.⁵ Er befasst sich mit internationalen Regimen und definiert sie als formelle oder informelle Regelwerke, die jeweils in bestimmten Feldern der internationalen Politik zu gegenseitig verlässlichem Verhalten der Akteure führen (z. B. Rüstungskontrollregime, Welthandelsregime, Umweltregime). Auch die europäische Integration lässt sich als Ensemble internationaler Regime in verschiedenen Politikfeldern deuten. Ruggie betont jedoch im Gegensatz zum späteren *Mainstream* der Regimeforschung, dass die Entstehung solcher Regime nicht auf rationalen Kalkülen, sondern auf konvergierenden Wirklichkeitswahrnehmungen, auf geteilten Weltbildern und letztlich auch auf gemeinsamen Werten beruhe. Die Gemeinschaften mit geteilten Weltbildern nennt er in Anlehnung an Foucault „*epistemic communities*“⁶.

Im Zentrum sozialkonstruktivistischer Forschung steht die Frage, welche Weltbilder und Werte sich im politischen Diskurs durchsetzen und welche nicht, wer die Definitionsmacht über die kollektiven Weltbilder und Werte hat und welche alternativen Definitionsmöglichkeiten ausgegrenzt werden. Im Folgenden sollen die Grenzen Europas gemäß dieser vier Theorien vorgestellt werden.

Geopolitische Grenzen Europas

Im Sinne des Intergouvernementalismus konkurrieren bei der Integration Europas zwei Regionalmodelle miteinander: das transatlantische Modell der NATO und das westeuropäische Modell. Im transatlantischen Modell besitzt Europa keine eigenständige Identität, sondern ist fest an die USA gebunden. Europa ist in diesem Modell nicht denkbar ohne die Anknüpfung an – manche würden sagen, die Unterordnung unter – die US-amerikanische Führungsmacht. Auch Samuel Huntington konzipiert in seiner bekannten These vom „Kampf der Kulturen“⁷ Europa nicht als eigenständige geopolitische Einheit, sondern als Teil des religiös-kulturell definierten „Westens“. Dessen Ostgrenze definiert er als Grenze des vom westlichen Christentum geprägten Raums, den er sowohl vom orthodox-christlichen als auch vom islamischen Raum abgrenzt. Allerdings entspricht die NATO schon seit langem nicht ganz dem Huntington'schen Konzept des Westens, denn sowohl das orthodoxe Griechenland als auch die dem islamischen Kulturraum zugerechnete Türkei sind seit 1952 NATO-Mitglieder.

Dem steht das Konzept eines erweiterten Westeuropa gegenüber, dessen Vertreter sich auf die geographischen Grenzen Europas berufen. Dieses Europa „vom Atlantik bis zum

⁵ Vgl. Ruggie (1975).

⁶ Ruggie (1975: 569f.).

⁷ Vgl. Huntington (1993) und (1996).

Ural“, wie es de Gaulle ausdrückte, zielt im Sinne des Intergovernmentalismus vor allem auf die machtpolitische Eigenständigkeit West- und später Gesamteuropas gegenüber den USA. Der heutige Artikel 49 des Vertrags zur Europäischen Union bestimmt, dass nur „europäische Staaten“ in die Union aufgenommen werden können. Die Vertragsväter und -mütter berufen sich damit auf die geographische Definition Europas und unterstellen Europa als quasinatürliche Einheit.⁸

Doch geophysikalisch oder plattentektonisch gesehen ist Europa nichts anderes als eine asiatische Halbinsel. Europa musste daher von den Geographen regelrecht konstruiert werden. Die Geographen des Mittelalters und der Frühen Neuzeit griffen die alte griechische Vorstellung wieder auf, dass Kontinente durch Meere und Wasserläufe voneinander abgegrenzt werden. Weitgehend unstrittig war dabei, dass der Atlantik, das Mittelmeer, die Ägäis⁹, der Bosphorus und die Dardanellen sowie das Schwarze Meer die geographischen Grenzen Europas bilden sollten. Doch die weitere Ostgrenze definierten die Geographen immer wieder neu (Karte 1). Die Vorschläge reichten von der Linie Dnjepr-Weißes Meer nach Ortelius bis hin zur Idee von Louis¹⁰, den Jenissej zur Ostgrenze Europas zu machen. Am gebräuchlichsten ist die 1730 von Strahlenberg vorgeschlagene Ostgrenze geworden. Dieser schwedische Geograph war der russischen Armee als Kriegsgefangener zu einer Zeit in die Hände gefallen, als Zar Peter der Große sein Reich zu einem Teil Europas machen wollte. Strahlenberg konkretisierte diesen Wunsch des Zaren und setzte das Uralgebirge, den Uralfluss und die Kuma-Manytsch-Niederung zwischen Kasgischem Meer und Asowschem Meer als Ostgrenze Europas fest.¹¹ Im 19. Jahrhundert konkurrierte dann das Konzept eines Kontinents Eurasien mit der Idee eines separaten europäischen Kontinents. Die Idee eines von Asien getrennten Europa setzte sich schließlich durch, wobei die geographische Grenzziehung entsprechend dem Konzept Strahlenbergs vorgenommen wurde.¹² Alternativ dazu gibt es Vorschläge, die Grenze weiter nach Süden bis zur Kammlinie des Kaukasus zu verlegen.

Der Europarat berief in den 1960er Jahren geographische Konferenzen ein, um eine allgemein anerkannte Definition Europas zu finden. Die Geographen kamen zum Schluss, dass Europa nicht nach „natürlichen“, d. h. physisch-geographischen Gegebenheiten, son-

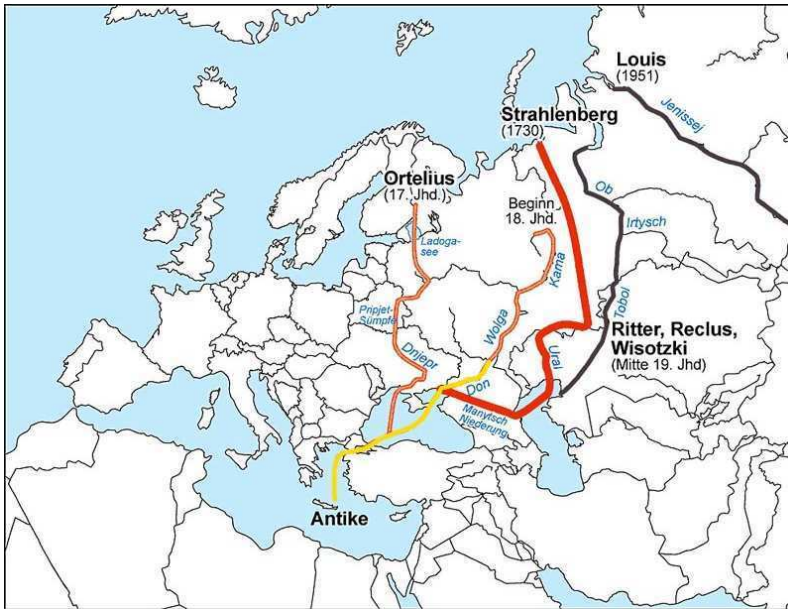
⁸ Der Verweis auf die geographische Definition Europas findet sich ferner im Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, der im November 1992 in Kraft trat. Betroffen von den weit reichenden Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen ist demnach „das gesamte Territorium der Vertragsparteien vom Atlantischen Ozean bis zum Ural, das alle europäischen Inselgebiete der Vertragsstaaten einschließt“, wozu ausdrücklich die dänischen Färöer-Inseln, Spitzbergen und die Bäreninseln, die zu Norwegen gehören, sowie das damals noch sowjetische Franz-Josefs-Land und Novaja Semlja gerechnet werden. Nicht zu Europa gehören demnach das ebenfalls dänische Grönland, das Nordamerika zugerechnet wird.

⁹ Die europäisch-asiatische Grenze in der Ägäis wird heute üblicherweise mit der griechisch-türkischen Staatsgrenze gleichgesetzt, die aber aus dem 20. Jahrhundert stammt. Davor orientierte sich die geographische Grenzziehung Europas an der Mittellinie der Ägäis, und einige griechische Inseln vor der Küste Kleinasiens zählten dementsprechend zu Asien. Das französische Institut Géographique National beruft sich immer noch auf diese Grenzziehung. (Diesen Hinweis verdanke ich einem Posting von Jan Krogh vom 4. November 2001 in der Yahoo-Newsgruppe „Boundary Point“).

¹⁰ Vgl. Louis (1954).

¹¹ Vgl. Korhonen (1997: 250f.).

¹² Vgl. z. B. „Europe“, in: *Encyclopaedia Britannica Online*. <http://www.britannica.com/eb/article?eu=108572> (11.11.2003).



Karte 1: Geographische Ostgrenzen Europas (Karte nach: http://nibis.ni.schule.de/~vdsjg/Seiten/sin/sin_24/europa_2.htm (17.02.2004); Kartographie: W. Lang).

dem ausschließlich nach humangeographischen Kriterien wie Besiedlung, Geschichte, Wirtschaft, Kultur und Politik als Kontinent abgegrenzt werden könne.¹³

Dessen ungeachtet spielt die geographische Definition Europas nicht nur in der Debatte über den EU-Beitritt der Türkei eine Rolle, die wenigstens mit einem kleinen Zipfel zum geographischen Europa gehört. Als Marokko im Jahr 1986 ein Beitritts-gesuch an die damalige Europäische Gemeinschaft richtete, wurde dieses Gesuch umgehend abgelehnt – mit dem Hinweis, Marokko sei kein europäisches Land.¹⁴ Zypern dagegen wird 2004 in die EU aufgenommen, obwohl diese Insel geographisch gesehen eindeutig zu Asien zählt. Andererseits gehörten ursprünglich auch die drei algerischen Departements Frankreichs zur NATO¹⁵ (Karte 2) und zur EWG¹⁶.

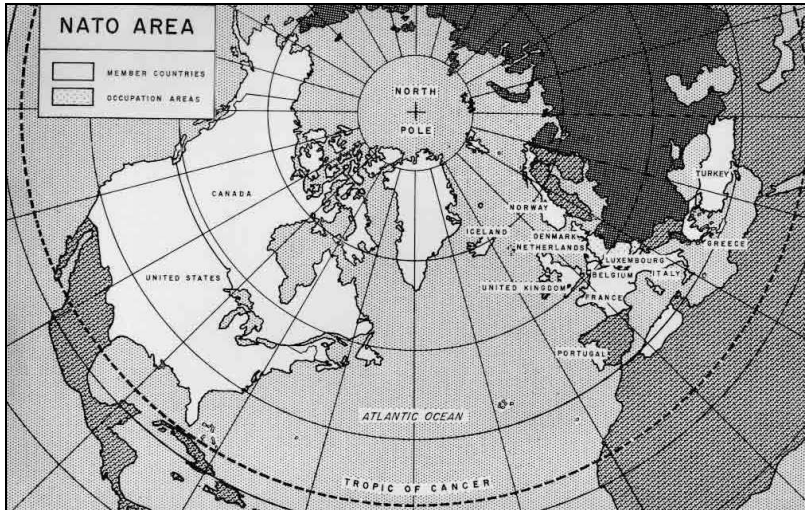
Die geographische Definition Europas durch die EU kann manchmal auch kontraproduktiv und gegen die EU selbst angewendet werden. Belege dafür sind einige Territorialkonflikte an den Außengrenzen der EU. Das bekannteste Beispiel sind die britischen Falklandinseln im Südatlantik, die Argentinien 1982 erfolglos der „fremden“ europäischen Macht entreißen wollte. In den Falklandkrieg war übrigens auch die Europäische Gemeinschaft selbst verwickelt, die gegen Argentinien ein Wirtschaftsembargo verhäng-

¹³ Vgl. Kremer (2003).

¹⁴ Vgl. Neumann (1998).

¹⁵ Der entsprechende Hinweis steht übrigens heute noch im NATO-Vertrag, versehen mit der Anmerkung, dass diese Bestimmungen seit der algerischen Unabhängigkeit im Jahre 1962 nicht mehr angewendet werden.

¹⁶ „Die Verträge von Evian, mit denen die Unabhängigkeit Algeriens besiegelt wurde, sicherten Algerien für zehn Jahre die Behandlung als EWG-Inland“ (Ruf 1998).



Karte 2: NATO-Vertragsgebiet 1954 (Karte nach: <http://www.nato.int/archives/1st5years/graphics/natoarea.jpg> (11.11.2003)).

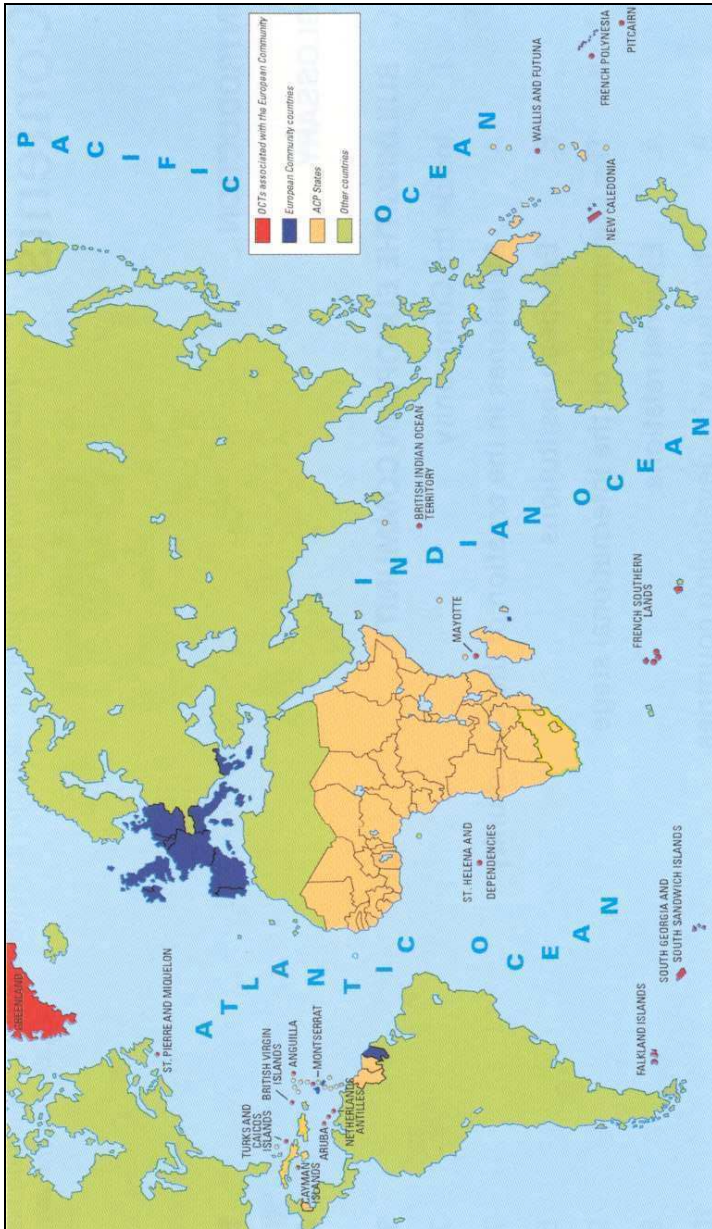
te. Grenzstreitigkeiten an den Außengrenzen der EU existieren auch mit der Türkei, die nicht nur seit 1974 den Nordteil Zyperns besetzt hält, sondern außerdem mit Griechenland um einige winzige Ägäisinseln und die damit verbundenen Erdölpots im Meeresboden streitet. Marokko beansprucht die spanischen Besitzungen in Nordafrika. Um die kleine Felseninsel Perejil wäre es im Sommer 2002 beinahe zu militärischen Auseinandersetzungen gekommen, als marokkanische Polizisten die unbewohnte Insel für kurze Zeit besetzt hielten, bevor sie durch eine spektakuläre Militäraktion Spaniens wieder vertreiben wurden.¹⁷

Funktionale Grenzen Europas

Die Vertreter des Funktionalismus kennen viele Grenzen Europas, betrachten aber die Europäische Union als Zentrum des europäischen Integrationsprozesses und damit auch als Hauptbezugspunkt der Grenzziehung.

Die EU hat sich aus einem Kern von sechs Staaten entwickelt, die sich in den 1950er Jahren zu den drei Europäischen Gemeinschaften – der Montanunion, der Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – zusammenschlossen. Aus dieser Kerngruppe entwickelte sich in mehreren Schritten die heutige EU der 15, die nächstes Jahr auf 25 Mitglieder anwächst. Die Vorstellung einer Ausweitung der EU-Grenzen durch

¹⁷ Grenzstreitigkeiten hat auch Frankreich, das über die Weltmeere verstreut Inseln besitzt. Die in der Nachbarschaft Madagaskars liegenden Îles Esparses werden ganz oder teilweise von Madagaskar, Mauritius und den Seychellen beansprucht. Die im östlichen Pazifik isoliert gelegene Insel Clipperton beansprucht Mexiko, die vor Mosambik gelegene Insel Mayotte wird von den Komoren reklamiert. Außerdem erhebt Surinam Anspruch auf Grenzgebiete Französisch Guyanas. Und schließlich wird Großbritanniens Anspruch auf die Felseninsel Rockall im Atlantik von Island nicht anerkannt.



Karte 3: Überseeische Gebiete der EU-Mitgliedsstaaten (OCTs) und AKP-Staaten 2003 (Kartengrundlage nach: <http://europa.eu.int/comm/development/oct/docs/OCTinWORLDEN.jpg> (11.11.2003); modifiziert für den Stand 2003).

die Zunahme der Mitgliedsstaaten entspricht freilich nicht ganz der Wirklichkeit. Dazu drei Punkte:

Erstens schieden Gebiete im Zuge der Dekolonisierung aus Europa aus – das Beispiel Algerien wurde bereits erwähnt. Im Falle Grönlands erfolgte 1979 sogar ein regelrechter Austritt aus der EU mittels Referendum, was zeigt, dass nicht nur Integrations-, sondern auch Desintegrationsprozesse denkbar sind.

Zweitens bedeutet die Mitgliedschaft eines Staates nicht notwendigerweise, dass das komplette Staatsgebiet in vollem Umfang zur EU gehört. Die EU kennt ein sehr differenziertes System von Assoziierungsbeziehungen, und autonome Gebiete innerhalb von Staaten können für eine Vollmitgliedschaft oder für Sonderbeziehungen zur EU optieren oder gänzlich auf eine Mitgliedschaft in der EU verzichten. Dies betrifft 20 so genannte überseeische Länder und Gebiete, die zu Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden oder Dänemark gehören und über die ganze Welt verstreut sind. Dies betrifft auch weitere autonome Gebiete wie die finnischen Åland-Inseln, die dänischen Färöer-Inseln, die portugiesischen Azoren und Madeira oder die Mönchsrepublik Athos in Griechenland. Einen Sonderfall stellen die Kanalinseln und die Isle of Man dar, die außenpolitisch zwar von Großbritannien vertreten werden, staatsrechtlich aber weder zu Großbritannien noch zur EU gehören. Kompliziert wird die Situation noch dadurch, dass beispielsweise Gibraltar gerne mehr zu EU gehören würde, was Großbritannien und Spanien nicht zulassen, während beispielsweise Französisch Polynesien nahezu alle Mitgliedsrechte besitzt, aber lieber ein größeres Maß an Autonomie und Distanz zur EU wünscht.¹⁸ Fiona Murray¹⁹ schreibt in einer Abhandlung über das Verhältnis der EU zu den Inselgebieten der Mitgliedsstaaten fast resignierend, dass nahezu jede dieser Beziehungen einzigartig sei und sich mit der Zeit auch noch verändern könne. Den genauen Überblick haben daher nur wenige Spezialisten.

Zum Zollgebiet der Europäischen Union gehören beispielsweise die 15 Mitgliedsstaaten, dazu Monaco und die Isle of Man. Nicht dazu gehören jedoch die Åland-Inseln, die Färöer-Inseln, Grönland, die beiden deutschen Gemeinden Büsingen bei Schaffhausen und Helgoland, die italienischen Gemeinden Livigno und Campione d'Italia, die beiden spanischen Städte Ceúta und Melilla in Nordafrika, die kanarischen Inseln, die Überseedepartements und -gebiete Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande, die Mönchsrepublik Athos, die Kanalinseln, Gibraltar, die britischen Basen auf Zypern, Andorra, San Marino sowie der Vatikanstaat.

Drittens schließlich zog die EU selbst eine Grenze des Wachstums. Eines der Kopenhagener Beitrittskriterien umfasst die institutionellen Aufnahmekapazitäten der EU. Dass diese begrenzt sind, dass die EU nicht beliebig viele Mitglieder aufnehmen kann, zeigt sich bereits in der aktuellen Erweiterungsrunde, beispielsweise bei den Agrarsubventionen, der Strukturhilfe, der Freizügigkeit oder der Machtverteilung in den Entscheidungsorganen der Union. Der Verweis auf die geographische Grenze Europas wird in dieser Situation zu einer willkommenen Ausrede, um die europäische Integration vor einem zu starken Ansturm zu retten.

Gleichzeitig bauten die Europäer immer mehr Säulen an das Haus Europa. In Wirklichkeit ist die EU aber kein anmutiger Tempel (vgl. Schaubild 1), sondern eher ein verschach-

¹⁸ Vgl. Müller (1999).

¹⁹ Vgl. Murray (2001).



Schaubild 1: Architektur der Europäischen Union (Schaubild nach: <http://www.europa.admin.ch/eu/exp/uebersicht/d/index.htm#3> (08.04.2004)).

teltes Haus, wie Schaubild 2 zeigt. Beheimatet sind in diesem Gebäude mit unterschiedlicher Mitgliedschaft die politische EU und die Westeuropäische Union, der europäische Wirtschaftsraum, das Euroland, der Schengenraum (vgl. Karte 4) usw. Hinzu kommen weitere internationale Organisationen, die sich jeweils um bestimmte Aufgabengebiete kümmern, vom Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) über die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), die Organisation Eurocontrol zur Überwachung der Zivilluftfahrt und eine Vielzahl weiterer technischer Organisationen bis hin zu UEFA und Eurovision. Diese Organisationen gehen mit der Frage der Mitgliedschaft oft ganz unbefangen um: Zur ECE gehört beispielsweise seit 1991 auch Israel, dessen Fußballverband in der UEFA mitkickt und dessen Fernsehanstalt sich am alljährlichen Schlagerwettbewerb der Eurovision beteiligt.

Diese funktionale Differenzierung der europäischen Grenzen führt nicht nur zu einer immer größeren Unübersichtlichkeit, sondern löst tendenziell den einheitlichen Bezugsrahmen Europa selbst auf. Eine weitere Folgerung ergibt sich aus der neofunktionalistischen Logik: Wenn die europäische Integration wirklich die Problemlösung vereinfachen soll, dann müssten die vielen Europas rationalisiert, d. h. standardisiert und vereinheitlicht werden, und dann müsste Europa klarere Grenzen bekommen.

Neokoloniale Grenzen Europas

Die Vertreter der Dependenztheorie beziehen in das europäische Territorium die in neokolonialer Abhängigkeit zu Europa stehenden Gebiete ein. Die Europäische Union führt nach Ansicht der Dependenztheoretiker die koloniale Tradition in postkolonialem Gewand fort und sichert sich gegenüber den andern Teilen des Zentrums privilegierte Einflusszonen. Vor allem die Beziehungen zwischen der EU und den so genannten AKP-Staaten

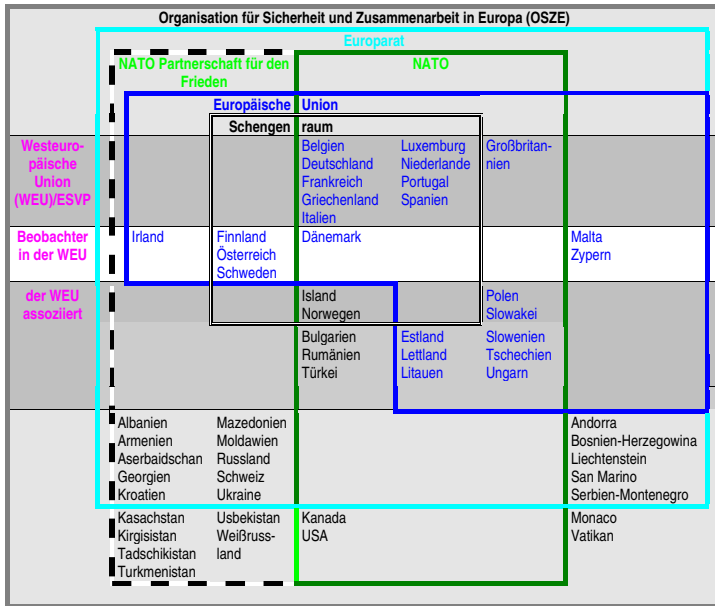
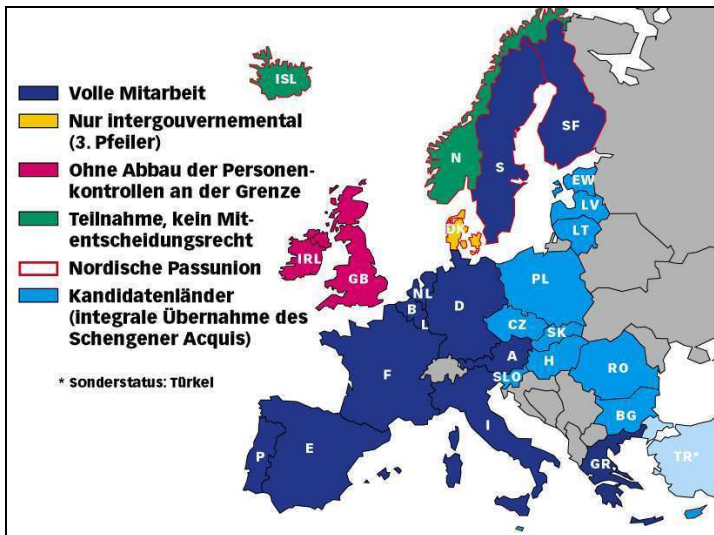


Schaubild 2: Mitglieder internationaler Organisationen Europas 2004 (Schaubild stark modifiziert nach: Le Monde diplomatique (2003: 114)).



Karte 4: Europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Schengenraum), Stand Ende 2003 (Karte nach: http://www.europa.admin.ch/nbv/info_mat/dossiers/d/schengen_karte.jpg (08.04.2004); Status von Zypern und Malta ergänzt).

verkörpert entgegen der Partnerschaftsrhetorik der EU-Entwicklungspolitik diese abhängige Entwicklung (Karte 2). Auf Drängen Frankreichs sah der EWG-Vertrag von 1957 die Assoziierung der in Afrika gelegenen, noch abhängigen außereuropäischen Länder und Hoheitsgebiete der EWG-Gründerstaaten Frankreich, Belgien, Niederlande und Italien in einer Freihandelszone vor; außerdem wurde ein Europäischer Entwicklungshilfefonds eingerichtet.²⁰ Diese Assoziierung wurde auch nach der Dekolonisierung weitergeführt, wobei mit dem Beitritt Großbritanniens 1973 zusätzlich ehemalige britische Kolonien auch aus der Karibik und dem Pazifik assoziiert wurden und die Gruppe der AKP-Staaten entstand. Einige afrikanische Länder sind übrigens indirekt auch Teil des Euroraums geworden, da der CFA-Franc, der in Teilen West- und Zentralafrikas offizielle Währung ist, von der französischen Zentralbank verwaltet wird und fest an den Euro gebunden wurde.

Ganz anders verhält es sich mit den über die Weltmeere verstreuten Überseegebieten der EU-Mitgliedsstaaten. Diese haben für die EU heute einen dreifachen Nutzen:

- Sie fungieren erstens als Offshore-Zentren, Steueroasen oder Schiffsregister, konkurrieren dabei aber teilweise mit europäischen Klein- und Ministaaten wie Liechtenstein oder Monaco.
- Sie sichern der EU zweitens Zugang zu riesigen Meeresgebieten, denn diese Territorien verschaffen der EU Anspruch auf die 200 Seemeilen breite Exklusive Wirtschaftszone (Karte 5).
- Sie dienen drittens als militärische Stützpunkte, Abhörbasen oder Rüstungstestgebiete, wie z. B. die britischen Basen auf Zypern, das ebenfalls britische, aber den US-Streitkräften überlassene Diego Garcia im Indischen Ozean oder das Mururoa-Atoll in Französisch Polynesien, wo bis zum weltweiten Teststopp französische Nukleartests stattfanden.

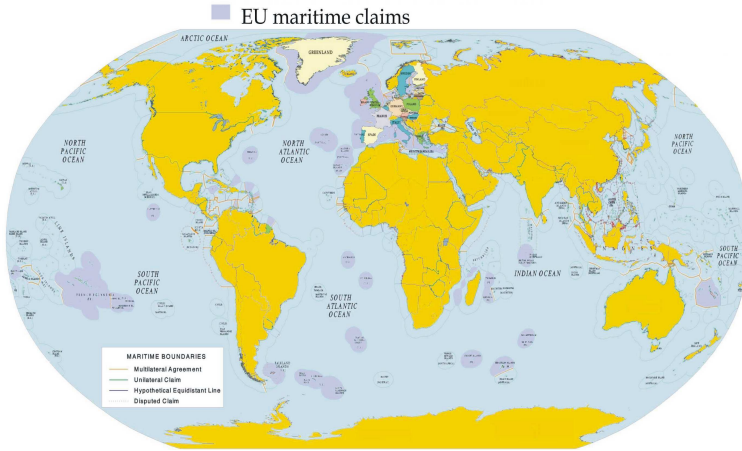
Die Dependenztheoretiker weisen auch auf den Widerspruch hin, dass für das Kapital die europäischen Grenzen weit, für die Menschen jedoch eng sind, zumal wenn sie als Arbeitskräfte nach Europa streben. Hier ist besonders die bereits erwähnte Schengengrenze (Karte 4) zu nennen, durch die sich Europa von einer unerwünschten Arbeitsmigration abschottet.

Normative Grenzen Europas

Aus sozialkonstruktivistischer Sicht lassen sich alle bisher genannten Grenzen als normative Grenzen interpretieren. Sie sind nicht objektiv oder natürlich, sondern werden von angebbaren gesellschaftlichen Kräften mit angebbaren Interessen definiert und gegen andere Konzepte durchgesetzt und verteidigt.

Mit der konstruktivistischen Kritik der behandelten Grenzdefinitionen kann ich mich nicht näher befassen. Stattdessen möchte ich zwei aus meiner Sicht positive Grenzziehungskonzepte für Europa vorstellen. Positiv bewerte ich diese Konzepte, weil sie meines Erachtens auf verallgemeinerungsfähige Interessen im Sinne von Jürgen Habermas bezogen werden können. In beiden Fällen handelt es sich um die Grenzen von Organisationen, die völlig zu Unrecht ein Schattendasein in der Europaforschung führen: den Europarat und die OSZE.

²⁰ Vgl. Kawasaki (2000).



Karte 5: Exklusive Meeresgebiete der 25 EU-Mitgliedsstaaten (eigener Entwurf; Gebietsstand der EU zum 1. Mai 2004. Kartengrundlage nach: <http://www.veridian.com> (19.10.2003)).

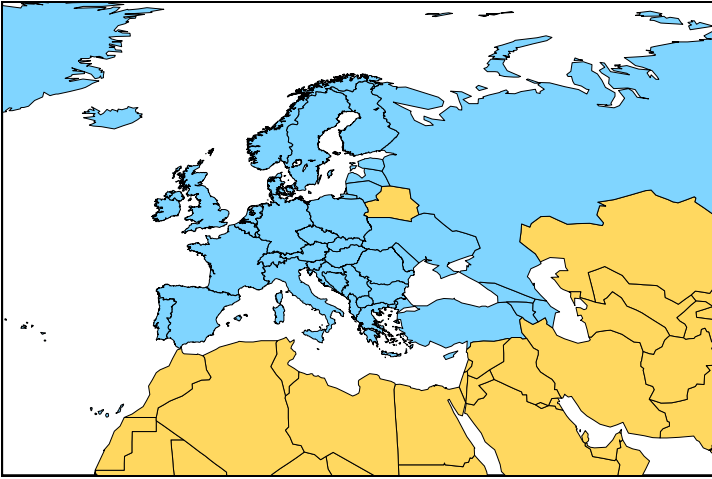
Bei der ersten Organisation handelt es sich um den 1949 gegründeten Europarat. Die in ihm zusammengeschlossenen Staaten wollen ihr gemeinsames Erbe bewahren und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt fördern. Zum Europarat gehören alle Staaten des geographischen Europa mit Ausnahme von Weißrussland, Monaco und dem Vatikan, außerdem die drei Kaukasusrepubliken Armenien, Aserbaidschan und Georgien (Karte 4). Nicht klären konnte ich die Frage, inwiefern die Überseeterritorien der europäischen Staaten zum Geltungsbereich des Europarats gehören.²¹

Der Europarat macht Ernst mit der Beachtung der Demokratie: Die Mitgliedschaft Griechenlands war in der Zeit des Militärregimes von 1967 bis 1974 suspendiert. Auch der Türkei, Russland und der Ukraine drohte der Europarat die Ausgrenzung an. Weißrussland wird erst aufgenommen, wenn dort demokratische Verhältnisse einkehren, und selbst beim aktuellen Beitrittsesuch Monacos prüft der Europarat genau, ob die langjährige Alleinherrschaft der dem Fürsten nahe stehenden Union Nationale et Démocratique seinen Demokratiekrterien entspricht. Die dortigen Parlamentswahlen vom 9. Februar 2003 führten zum ersten Machtwechsel seit 40 Jahren, so dass nun einer Mitgliedschaft Monacos nichts mehr im Wege steht.²² Demgegenüber verblasst die Demokratierhetorik der NATO, die jahrelang die Militärregime Portugals, Griechenlands und der Türkei in ihren Reihen duldete.

Der Europarat hat ein weltweit vorbildliches System zum Schutz der bürgerlichen und politischen Menschenrechte installiert und kümmert sich auch um deren Durchsetzung. Bereits 1953 trat die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in Kraft. Dadurch erhielt Europa bereits zu einer Zeit einen rechtsverbindlichen Menschenrechtsschutz, als die UNO sich noch mit wohlklingenden, aber unverbindlichen Resolutionen behelfen musste. Die Einhaltung der EMRK wird heute durch den Europäischen Gerichtshof für

²¹ Vgl. zum Fall Hongkong: v. Senger (1998).

²² Vgl. v. Baratta (2003: Spalte 588).



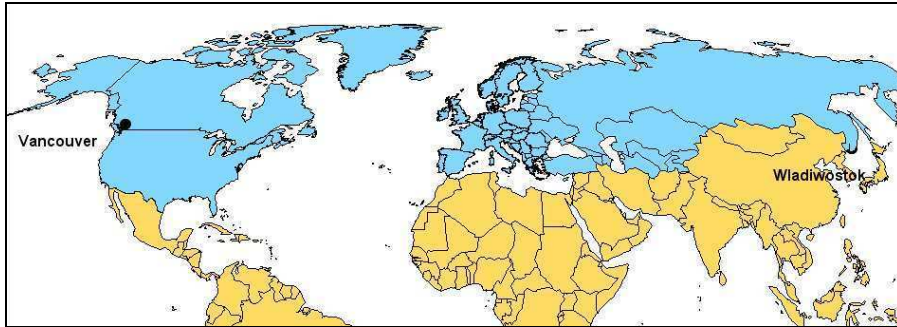
Karte 6: Der Europarat 2003 (eigener Entwurf).

Menschenrechte überwacht, der von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe angerufen werden kann, die sich in ihren durch die EMRK geschützten Rechten verletzt fühlt. Noch weiter geht die Anti-Folter-Konvention des Europarats von 1987. Sie sieht vor, dass ein besonderer Ausschuss *jederzeit* Zutritt zu *allen* Orten erhält, an denen Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist.²³ Dieser Ausschuss hat gerade in den unzugänglichen Krisengebieten Kurdistans oder Tschetscheniens – manchmal als einzig verbliebenes internationales Kontrollorgan – wertvolle Arbeit für die Durchsetzung der Menschenrechte geleistet.

Der Europarat verlangt von seinen Mitgliedern die Abschaffung der Todesstrafe. Er belässt es nicht bei Worten, sondern drängte die Türkei und Russland erfolgreich, ein Moratorium für Todesurteile zu erlassen; er fordert selbst sogar öffentlichkeitswirksam von den USA und Japan, die Beobachterstatus im Europarat besitzen, die Todesstrafe abzuschaffen. Der Europarat ist gerade durch seine aktive und konsequente Politik zum glaubhaften Symbol eines auf Demokratie und Menschenrechte gegründeten Europa geworden.

Die zweite Organisation, die meines Erachtens eine verallgemeinerungsfähige Abgrenzung Europas verkörpert, ist die OSZE. Die OSZE – bis 1990 Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) – war wesentlicher Bestandteil der Entspannungspolitik zwischen Ost und West, erleichterte die Überwindung des Kalten Krieges und schuf die Voraussetzungen für die Osterweiterung der europäischen Institutionen, zunächst des Europarats, später auch der Europäischen Union. Obwohl die OSZE den geographischen Namen Europa verwendet, definiert sie die Grenzen Europas sowohl räumlich als auch inhaltlich anders als NATO oder EU. Die OSZE reicht von Vancouver bis Wladiwostok (Karte 7), umfasst also alle Staaten der NATO, des ehemaligen Warschauer Paktes, alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion und alle neutralen und nicht paktgebundenen Staaten Europas. Dieses Europakonzept ist inklusiv. Alle in den Kalten Krieg in Europa verwickel-

²³ Vgl. Art. 2 der Konvention.



Karte 7: Die OSZE 2003 (eigener Entwurf).

ten Staaten kümmern sich gemeinsam um dessen Hinterlassenschaften. Außerdem ordnet sich die OSZE als anerkannte regionale Sicherheitsorganisation in das System der Vereinten Nationen ein.

Inhaltlich orientiert sich die OSZE am Konzept der „Gemeinsamen Sicherheit“, bei dem es nicht primär um militärische Sanktionen geht, sondern um Abrüstung, Prävention und Vertrauensbildung. Durch präventive Langzeitmissionen in Konfliktzonen (z. B. im Baltikum) ist es der OSZE gelungen, gefährlich schwelende ethnische Konflikte zu ersticken. Dadurch hebt sie sich positiv ab von der Interventionspolitik der NATO oder der EU, die erst eingreifen, wenn das Feuer des Konflikts schon lodert. Die OSZE ist übrigens auch in Sachen Menschenrechte aktiv, wobei sie sich besonders um ethnische Minderheiten und um die Freiheit der Medien kümmert – und sich dabei übrigens auch die italienische Medienpolitik unter Berlusconi kritisch vorgenommen hat.

Fazit

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

1. Die Frage nach den Außengrenzen Europas ist nicht anachronistisch oder marginal, sondern höchst aktuell und relevant. Die Grenzen Europas markieren keine zeitlosen Fixpunkte, sondern historisch gewordene und damit veränderbare Konstrukte. Dies gilt nicht nur für die Ostgrenze der EU, sondern letztlich für alle Grenzen aller europäischen politischen Organisationen.
2. Die Grenzen Europas sollten nicht als bloßes Ergebnis gesellschaftlicher und politischer Praktiken betrachtet werden. Sie wirken vielmehr selbst wieder in die europäische Öffentlichkeit zurück, indem sie Weltbilder und Diskurse prägen.
3. Ein demokratisches und friedliches Europa darf sich nicht auf vermeintlich natürliche geographische Grenzen oder auf vermeintlich objektive Sachzwänge beziehen, sondern braucht klare Grenzen. Klare Grenzen sind geklärte Grenzen in dem Sinne, dass sich die Betroffenen einig sind, sie nur auf friedliche Weise zu ändern. Klare Grenzen sind allgemein verständliche Grenzen, hinter denen sich keine unberechtigten Sonderinteressen oder Privilegien mehr verstecken lassen. Klare Grenzen sind schließlich

auch nach beiden Seiten durchsichtige Grenzen, die den Blick von innen nach außen und von außen nach innen nicht verstellen.

4. Aufgabe der politikwissenschaftlichen Europaforschung sollte es meiner Ansicht nach sein, zu dieser Klärung der Grenzen Europas beizutragen. Das heißt:
 - Sie muss die Grenzziehungsprozesse systematisch empirisch untersuchen.
 - Sie muss die expliziten und impliziten normativen Bedeutungen der europäischen Grenzen aufdecken.
 - Sie muss alternative Möglichkeiten des politischen Umgangs mit den Grenzen Europas aufzeigen.
5. Gerade die deutsche Politikwissenschaft tut sich angesichts der historisch belasteten Geopolitik schwer, sich mit Fragen der politischen Geographie zu beschäftigen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland als Demokratiewissenschaft und als Friedenswissenschaft völlig neu gegründet. Meines Erachtens sollte eine Politikwissenschaft, die diesem Gründungsauftrag verpflichtet ist, Fragen der politischen Geographie nicht ausklammern, sondern sie zum Zwecke einer friedlichen und demokratischen Entwicklung Europas behandeln.

Literatur

- ANDERSON, Malcolm. „The Frontiers of the European Union“. Paper for the Conference : *The 40th Anniversary of the Treaties of Rome: European Integration and Russia/40 let Rimskim dogovorom: Evropejskaja integracija i Rossija*. St. Petersburg 1996. <http://www.edc.spb.ru/publications/june/anderson.html> (11.11.2003).
- ANDERSON, Malcolm und Eberhard BORT (Hrsg.). *Boundaries and Identities: The Eastern Frontier of the European Union*. Edinburgh 1996.
- VON BARATTA, Mario (Hrsg.). *Der Fischer Weltalmanach 2004*. Frankfurt am Main 2003.
- HUNTINGTON, Samuel P. „The Clash of Civilizations?“ , *Foreign Affairs* 72 (1993), 22-49.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York 1996.
- KAWASAKI, Seiro. „Origins of the Concept of the ‚Eurafrican Community‘“, *Tôkyô Kasei Gakuin Tsukuba Joshi Daigaku Kiyô* 4 (2000), 15-34. <http://www.kasei.ac.jp/library/kiyou/2000/2.KAWASAKI.pdf> (11.11.2003)
- KORHONEN, Pekka. „Regional Boundaries: Europe and Asia“, in: Dag ANCKAR und Lars NILSSON (Hrsg.). *Politics and Geography: Contributions to an Interface*. Åbo 1997, 245-280.
- KREMER, Martin. *The EU and the Challenge of Defining its External Identity*. Berlin 2003. http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/download/pdf/eu/eu_identity.pdf (11.11.2003).
- LE MONDE DIPLOMATIQUE (Hrsg.). *Atlas der Globalisierung*. Berlin 2003.
- LOUIS, Herbert. „Über den geographischen Europabegriff“, *Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft München* 39 (1954), 73-93.
- MULLER, Karis. „Problems of European Union Citizenship Rights at the Periphery“, *Australian Journal of Politics and History* 45 (1999), 35-51.
- MURRAY, Fiona. „The EU and Member State Island Territories“. Charlottetown, Prince Edward Island, Kanada, 2001. http://www.upei.ca/islandstudies/art_fm_1.htm (27.07.2004).
- NEUMANN, Iver. „European Identity, EU Expansion, and the Integration/Exclusion Nexus“, *Alternatives* 23 (1998), 397-416.

ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Basingstoke 2000.

RUF, Werner. „Ökonomie und Politik. Wie ein Regime den Zusammenbruch des Staats überlebt“, *inamo* (1998). <http://www.algeria-watch.de/artikel/inaruf.htm> (04.11.2003).

RUGGIE, John. „International Responses to Technology: Concepts and Trends“, *International Organization* 29 (1975), 557-584.

VON SENGER, Harro. „The non-extension of the European Convention of Human Rights to Hong Kong“, *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques* 76 (1998), 309-327.