

## 5 Der Erweiterungsprozeß in der Umweltpolitik

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht der umweltpolitische Erweiterungsprozeß. Er wird untersucht auf Basis der Annahme, daß auch erweiterungsbezogenes Handeln der Europäischen Union gemäß sektorspezifischer Handlungsmuster erfolgt. Diese sind, wie in Kapitel 4.1 dargelegt wurde, institutionell bedingt. Sektorspezifische formelle und informelle Regeln erfüllen dabei bestimmte Funktionen für politisches Handeln. Die folgende Fallstudie überprüft anhand der drei Funktionen Zugang, Initiativmacht und Politikstil, ob Handlungsmuster der europäischen Umweltpolitik auch bei der Gestaltung der Erweiterungspolitik prägend waren und diese damit pfadabhängig verlaufen ist. Nach einer kurzen Einführung in die ökologische Situation der Beitrittsländer und die daraus resultierenden Handlungsinteressen sowohl der EU als auch der Beitrittsländer (Unterkapitel 5.1) untersucht Unterkapitel 5.2 die prägende Wirkung sektorspezifischer Handlungslogiken.

### 5.1 Die Umweltsituation in den Beitrittsländern<sup>408</sup>

Alle Länder des ehemaligen Ostblocks verfolgten seit dem Ende des zweiten Weltkrieges eine ökonomische Entwicklung, die auf Investitionen in ressourcenintensive Schwerindustrien gründete und dabei ökologische Belange vernachlässigte.<sup>409</sup> Resultat dieser Industrialisierung war ein Vielzahl von Umweltproblemen wie weiträumige Luftverschmutzung durch Emissionen oder Gewässerverschmutzung.<sup>410</sup> Mit dem Zusammenbruch der staatssozialistischen Wirtschaftssysteme sank die ökologische Belastung aufgrund der stark nachlassenden Wirtschaftsaktivitäten.<sup>411</sup> Dennoch wurde bis weit in die neunziger Jahre hinein weiterhin sehr energieintensiv produziert. Der Energieverbrauch pro Prozent des Bruttoinlandsproduktes lag in den MOE-Staaten noch 1997 um ein fünffaches höher als in den gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten und trug damit beträchtlich zur Luftverschmutzung in Gesamteuropa bei.<sup>412</sup>

Die Transformationsländer stehen bis heute hinsichtlich ökologischer Belange vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits ist der wirtschaftliche (Wieder)Aufbau und die Verbesserung der ökonomischen Lebensbedingungen zentrales Anliegen von Regierungen und Bevölkerungen der MOE-Staaten. Gleichzeitig müssen die Beitrittsländer die anspruchsvollen Bedingungen für einen Beitritt zur Europäischen Union erfüllen. Nach langjähriger Mißachtung ökologischer Probleme und einer Vernachlässigung der für den Umweltschutz nötigen Infrastruktur (Abwassersystem, Kläranlagen usw.) setzt der EU-Beitritt eine Veränderung der politischen Prioritäten in den Beitrittsländern voraus. Zu den Erfordernissen der ökonomischen Transformation und Modernisierung tritt die Notwendigkeit einer Verbesserung der Umweltsituation. Wirtschaftlicher Erfolg muß damit von einer weiteren Belastung der Umwelt entkoppelt werden.<sup>413</sup> Die An-

<sup>408</sup> Die grobe Skizzierung der ökologischen Problemlage zu Beginn des Erweiterungsprozesses dient als Grundlage für die Rekonstruktion der umweltpolitischen Erweiterungsstrategie. Dabei vernachlässigt die Darstellung die bestehenden Unterschiede in den einzelnen Beitrittsländern zugunsten einer Fokussierung der wichtigsten Problemfelder.

<sup>409</sup> Tickle/Clarke 2000: 213

<sup>410</sup> Regional Environmental Center (REC) 1994

<sup>411</sup> Ichikawa/Tsutsumi/Watanabe 2002: 65-66

<sup>412</sup> Interview mit Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard, in: *Enlarging the Environment* No 5, July 1997.

<sup>413</sup> Ichikawa/Tsutsumi/Watanabe 2002: 65

wendung des europäischen Umweltrechts, das genau diesem Ziel dient, ist in dieser Hinsicht in den Beitrittsländern zwingend und auch gewollt.<sup>414</sup> Verbunden damit sind jedoch hohe Kosten für die Beitrittsländer beim Wiederaufbau der Umweltschutzinfrastruktur. Schätzungen der Kommission gingen 1997 von etwa 120 Mrd. ECU aus, die zum größten Teil von den Beitrittsländern selbst zu tragen sind. 1997 brachten die Kandidaten durchschnittlich 1,5% ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) für die Übernahme des Acquis auf.<sup>415</sup> Im Jahr 2001 lagen die Gesamtausgaben der 10 Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa für Umweltschutzmaßnahmen bei durchschnittlich 1,9% des BIP, während der EU-Durchschnitt sich auf 1,0% des BIP belief.<sup>416</sup> Dabei wurden 63% der Ausgaben in den MOE-Staaten durch die Industrie finanziert, der Rest durch die öffentliche Hand. In der jetzigen EU kommen dagegen öffentliche Investoren für 60% der notwendigen Mittel auf. Neben der Bereitstellung finanzieller Mittel ist zur Umsetzung und Kontrolle bestehender und neuer Umweltgesetzgebung die Umbildung der administrativen Infrastruktur in den Transformationsstaaten erforderlich sowie erhöhte Anstrengungen, die Bevölkerung von der Bedeutung des Umweltschutzes zu überzeugen und sie als Akteure mit einzubeziehen.<sup>417</sup>

Die Zusammenarbeit im Umweltbereich ist in ökonomischer wie ökologischer Hinsicht für beide Seiten von Interesse.<sup>418</sup> Während die MOE-Staaten ihre Produkte auf dem europäischen Binnenmarkt plazieren wollen, ist den Mitgliedstaaten daran gelegen, daß diese nach europäischen Umweltstandards erstellt werden. Niedrigere Produktstandards und in der Folge niedrigere Preise würden aus EU-Sicht wettbewerbsverzerrend wirken, da die EG-Produzenten die strengeren Standards einhalten und daher zu höheren Preisen anbieten müssen.<sup>419</sup> Die Union hat an einer Übernahme ihres umweltrechtlichen Besitzstandes also eindeutig ökonomische Interessen. Kooperationsbedarf der EU ergibt sich jedoch auch aus der engen Interdependenz in Umweltbelangen. Umweltschäden von grenzüberschreitendem Charakter wie großräumige Luft- oder Gewässerverschmutzung betreffen ganz Europa. Eine enge Zusammenarbeit ist daher auch im Hinblick auf die Verringerung der Umweltbelastung in Europa rational. Dazu kommt, daß die Verringerung der grenzüberschreitenden Umweltbelastung aufgrund des niedrigeren Preisniveaus in den Beitrittsländern kostengünstiger zu erreichen ist. Damit können in Mittel- und Osteuropa zu niedrigeren Preisen positive Ergebnisse für den gesamteuropäischen Umweltschutz erzielt werden.<sup>420</sup> Schließlich bedeutet die Aufnahme neuer Mitglieder einen Gewinn für den europäischen Naturschutz, da die EU sich durch die Erweiterung um zwei neue bio-geographische Regionen, die Pannonische und die Schwarzmeerregion, erweitern wird. Damit erstreckt sich die EU zukünftig auf acht unterschiedliche Regionen, wodurch sich ihr Habitatreichtum beträchtlich vergrößert.<sup>421</sup> Die Einbeziehung der zukünftigen Mitglieder in das EU-weite *Natura 2000* Netzwerk von Schutzgebieten setzt die Beitrittsländer jedoch unter erheblichen Anpassungsdruck. So müssen geeignete Schutzräume identifiziert und ausgewiesen, bisherige Nutzer wie Land- und

---

<sup>414</sup> Homeyer/Carius 2000: 343

<sup>415</sup> De Roo 1997: 7

<sup>416</sup> Jandl 2002: 8, zitiert Eurostat, 2001.

<sup>417</sup> Interview mit Tom Garvey, Generaldirektion Umwelt, in: *Enlarging the Environment*, No 10, June 1998, 2.

<sup>418</sup> Caddy 1997: 327

<sup>419</sup> Dröll 1998: 16

<sup>420</sup> Homeyer/Carius 2000: 342

<sup>421</sup> *Enlarging the Environment*, No 14, July 1999, 2.

Forstwirte entschädigt, institutionelle Mittel zur Pflege und Aufrechterhaltung der Schutzgebiete bereitgestellt sowie Abstimmungen mit potentiell betroffenen Wirtschaftszweigen wie Landwirtschaft, Transport, Bergbau oder Tourismus getroffen werden.

In ihrer Heranführungspolitik begegnet die Europäische Union diesen vielfältigen materiellen und institutionellen Herausforderungen mit ihrem klassischen Instrument: Sie setzt vorrangig auf die Übernahme und effektive Anwendung des *Acquis communautaire* im Umweltbereich; eine problembezogene Bearbeitung der besonderen ökologischen Herausforderungen in den Transformationsstaaten findet nicht statt. Statt dessen ist das Ziel umweltbezogener Erweiterungspolitik, einen einheitlichen Rechtsraum in der erweiterten Union zu schaffen, der ungehinderten Warenaustausch ermöglicht und darüber hinaus auch die gesamteuropäische Umweltsituation verbessert.

## **5.2 Handlungsformen der Erweiterungspolitik**

In welcher Weise strukturiert die Union nun ihre Heranführungspolitik im Bereich Umwelt? Welche Rolle spielen formelle und informelle Institutionen? Haben Handlungslogiken, die im Prozeß der Herausbildung einer europäischen Umweltpolitik eine bedeutende Rolle spielten, die angenommene Wirkung auf das Verhalten der Akteure im Erweiterungsprozeß? Anhand der drei Funktionen, die institutionelle Bedingungen für Handeln erfüllen, wird der umweltpolitische Erweiterungsprozeß im folgenden nachgezeichnet. Dabei stehen im Mittelpunkt der beiden Absätze 5.2.1 und 5.2.2 die verschiedenen institutionell bedingten Handlungsformen der EU-Akteure untereinander. Die Untersuchung der Zugangsmöglichkeiten und Initiativmacht im sektoralen Erweiterungsprozeß bezieht sich weitgehend auf die Beziehung zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament. Dagegen thematisiert Absatz 5.2.3 (Politikstil) die institutionellen Grundlagen des Handelns der EU gegenüber den Beitrittsländern.

### **5.2.1 Zugang zum Prozeß**

Zugang zum Politikprozeß wurde definiert als die Möglichkeit, die Themenstellung im Politikfeld auf europäischer Ebene zu beeinflussen. Aus neoinstitutionalistischer Perspektive bestimmt sich die Art des Zugangs durch eine spezielle institutionelle Konfiguration. In der europäischen Umweltpolitik ist diese gekennzeichnet durch die Existenz verschiedener politischer Ebenen, auf denen Akteure im Bereich der ersten Säule handeln (internationale Ebene, z.B. in der Klimapolitik, EU-Ebene, staatliche sowie substaatliche Ebene) sowie durch eine starke Arbeitsteilung zwischen den Organen der EU (Agendagestaltung, Entscheidung sowie Implementation). Die auf dieser Basis gebildete Annahme lautete, daß diese starke Arbeitsteilung und Abhängigkeit der einzelnen Ebenen von der Expertise der jeweils anderen einen offenen Zugang für alle im Politikfeld beteiligten Akteure ermöglicht. Als hinreichende Bedingungen für Zugang zum Politikfeld wurden die Verfügung über relevante umweltbezogene Informationen bzw. Expertise sowie eine entsprechende Organisationsfähigkeit auf nationaler und europäischer Ebene formuliert. Akteure, die über beide Kapazitäten verfügen, haben gemäß der aufgestellten Annahme die Möglichkeit, sich an der Entwicklung europäischer umweltpolitischer Themen zu beteiligen. Diese erfolgt, so die These, aufgrund der vorliegenden institutionellen Konfiguration und der Problemlage in der Umweltpolitik im Rahmen themenbezogener Netzwerke. Die Arbeitsthese für die Analyse des Erweiterungsprozesses im Bereich der Umwelt lautete, daß der Zugang zur

Umweltpolitik auch im Bereich der Erweiterung über die Beteiligung an sachbereichsspezifischen Netzwerken erfolgen wird, die einer Vielzahl von interessierten Akteuren offen stehen.

Die Analyse des Beitrittsprozesses im Bereich der Umwelt eröffnet jedoch ein differenzierteres Bild: Offenheit und Akteursvielfalt beim Zugang zur Erweiterungspolitik scheinen hier nicht derart kennzeichnend zu sein. Statt dessen werden die Zugangskanäle zur Erweiterungspolitik reguliert, wobei die Europäische Kommission die Rolle eines „Türhüters“ einnimmt.<sup>422</sup> Im folgenden soll dieser Unterschied zur alltäglichen, sektoralen Politikentwicklung im EU-Rahmen erklärt werden. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die sehr enge Beziehung, die sich von Prozeßbeginn an zwischen der Kommission und den Beitrittsländern entwickelt hat und der Kommission einen Informationsvorsprung im Hinblick auf die Handlungserfordernisse in den Beitrittsländern verschaffte.

### 5.2.1.1 Zugangsmöglichkeiten in der Frühphase der Erweiterung

#### 5.2.1.1.1 Frühe multilaterale Ansätze der Umweltkooperation in Europa

Der Beginn umweltpolitischer Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas weist zunächst Parallelen zu den Anfängen der Kooperation im EG-Rahmen auf. Ausgangspunkt war auch hier eine gewisse Interdependenz beider Akteursgruppen im Hinblick auf die Verringerung grenzüberschreitender Umweltverschmutzung, der Handelsaspekt trat erst später hinzu. Erste gesamteuropäische Beziehungen starteten mit einer Sitzung von Umweltministern der MOE-Staaten, der EU- sowie der EFTA-Staaten im Juni 1991 in der tschechischen Stadt Dobruška. Während dieser Sitzung wurde der sogenannte *Umwelt für Europa*-Prozesses der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN-ECE) gegründet.<sup>423</sup> Ziel dieses Prozesses war die Erarbeitung von Grundsätzen zur Verbesserung der Umweltqualität in Europa, die Koordination der nationalen Umweltpolitiken sowie die Förderung eines umweltverträglichen Entwicklungsmodells. Einbezogen in den Prozeß waren die Umweltministerien aus West- und Osteuropa, den USA, Japan, verschiedene internationale Organisationen wie die OECD, die UN-ECE sowie internationale Finanzinstitutionen. Der Beginn der umweltbezogenen Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und den Transformationsländern kann also zunächst als multilateraler Ansatz bezeichnet werden, an dem zahlreiche Akteure beteiligt waren.

Ihr besonderer Charakter lag in der bislang unstrukturierte Handlungssituation sowie der unklaren Informationslage über den konkreten Zustand der Umwelt in den Transformationsstaaten begründet.<sup>424</sup> Zu diesem Zeitpunkt verfügte kein Akteur über einen Informationsvorsprung, der zu einer Dominanz der politischen Agenda hätte führen können. Gleichzeitig schufen die beobachtbaren grenzüberschreitenden Probleme der Wasser- und Luftverschmutzung, vor allem aufgrund von veralteten Industrieanlagen, einen allgemeinen Bedarf in Westeuropa an engerer Zusammenarbeit mit den MOE-Staaten. Schließlich kann argumentiert werden, daß sich Umwelt als ein sogenanntes ‚weiches‘, eher technisches Politikfeld besonders gut als Gegenstand für

<sup>422</sup> Carius u.a. 2000: 54

<sup>423</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1998: 316

<sup>424</sup> Dröll 1998

eine erste Annäherung an die Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes eignete. Die Etablierung einer multilateralen, gesamteuropäischen Zusammenarbeit in Umweltbelangen bestätigt also zunächst die These über den offenen Zugang zur europäischen Umweltpolitik.

#### 5.2.1.1.2 Die Kommission als Türhüter im EU-Rahmen

Parallel zu dieser sektorspezifischen, umweltbezogenen Kooperation entwickelten sich Ansätze einer stärkeren Konzentration und Strukturierung der Beziehungen zwischen dem Westen und den Transformationsländern. Auf dem G7-Gipfel in Paris 1989 beschlossen die Geberländer eine Abstimmung ihrer Hilfsansätze zur wirtschaftlichen Umstrukturierung in Polen und Ungarn. Dies war der Start des sogenannten G24-Prozesses, der 24 westliche Geberländer einschloß, die die EU-Kommission baten, diesen Prozeß zu koordinieren.<sup>425</sup> Zwar flossen zwischen 1990 und 1996 98 Mio. ECU in die Transformationsstaaten. Dennoch sorgte nachlassendes Interesse der außereuropäischen Staaten sowie die Tatsache, daß 15 der beteiligten 24 Staaten gleichzeitig Mitglieder der EU waren, in deren Rahmen ebenfalls Hilfsangebote aus EU-Mitteln entwickelt wurden, daß die G24-Unterstützung Mitte der neunziger Jahre in der Bedeutungslosigkeit versank.<sup>426</sup>

Die EU Kommission nutzte jedoch die Möglichkeit des G24-Mandats für die Entwicklung eines speziellen *Aktionsplans der Gemeinschaft* für Mittel- und Osteuropa. Der Plan vom Oktober 1989 sah neben humanitärer Hilfe einen erleichterten Marktzugang für Waren aus den MOE-Staaten sowie die Einrichtung eines EG-eigenen technischen Hilfsprogramms zur Unterstützung der wirtschaftlichen Transformation in Ungarn und Polen (PHARE) vor. Dieses wurde in den Folgejahren auf weitere Transformationsländer ausgedehnt.<sup>427</sup> Die Zuständigkeit für die Verwaltung der Hilfen versetzte die Kommission in die Position, direkte Beziehungen zu den einzelnen Staaten zu knüpfen. PHARE-Mittel wurden seit Programmbeginn auch für den Umweltschutz sowie nukleare Sicherheit in den Transformationsländern eingesetzt. Während im Jahr 1990 noch 21% der jährlichen Mittel für umweltbezogene Projekte verwendet wurden, sank der Anteil an umweltbezogener Förderung in den folgenden Jahren jedoch auf etwa 10%. PHARE etablierte von Beginn an ein umweltbezogenes Förderprogramm.<sup>428</sup>

Information und Expertise waren im konzeptionellen Teil als hinreichende Bedingung für die Nutzung existierender bestimmter institutioneller Konfigurationen in einem grundsätzlich sehr offenen Politikfeld identifiziert worden. Nun war die Erweiterung in umweltpolitischen Belangen noch mehr als im alltäglichen Politikprozeß ein eher informationsarmer Bereich. Kaum ein entscheidungsrelevanter Akteur verfügte zu Beginn des Annäherungsprozesses über umfangreichere Informationen über den Zustand der Umwelt in Mittel- und Osteuropa.<sup>429</sup> Vor dieser Ausgangssituation kam dem Akteur, der als erster über relevante Informationen verfügte, im Hinblick auf die Gewährung von Beteiligungsrechten für andere Akteure ein großer Einfluß zu. Durch die frühe Einbindung der Kommission und ihre Verantwortlichkeit für die Gestaltung der

<sup>425</sup> Mayhew 1998: 14

<sup>426</sup> Mayhew 1998: 134

<sup>427</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften 1989

<sup>428</sup> Andersen 1999: 6

<sup>429</sup> Dröll 1998: 17

finanziellen Transformationshilfe erlangte sie die notwendige Expertise in der Interaktion mit den späteren Kandidaten und damit einen Informationsvorsprung vor anderen EU-Akteuren.

Auch die Generaldirektion (GD) Umwelt erkannte in den Transformationsbemühungen der mittel- und osteuropäischen Staaten ein wichtiges Betätigungsfeld, das es ihr erlaubte, ihren eigenen Handlungsspielraum zu erweitern. So thematisierte sie die umweltbezogenen Implikationen des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa schon seit Anfang der neunziger Jahre. Von 1990 an wurden sogenannte ‚Patenschaften‘ zwischen einzelnen Mitarbeitern der Generaldirektion mit den Transformationsländern geschlossen mit dem Ziel, diese bei der Anpassung an das europäische Recht zu unterstützen. Diese Bemühungen wurden später durch Einrichtung einer eigenen Abteilung für Erweiterungsfragen konzentriert und gebündelt. Regelmäßige Informationsbesuche in den Kandidatenstaaten gaben der GD Umwelt die Möglichkeit, sich über den Zustand des Umweltrechtes und die Anpassung an das europäische Recht in den einzelnen Staaten zu informieren.<sup>430</sup> Damit konzentrierte die GD Umwelt ihre Kooperationsbeziehungen bereits frühzeitig auf eine Übernahme des europäischen Rechtsstandes. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, als die konkreten Bedingungen für einen möglichen Beitritt noch nicht festgelegt waren und die direkten umweltbezogenen Erfordernisse des Transformationsprozesses, z.B. die Dekontamination früherer Militärbasen, auch andere Wege der Zusammenarbeit sinnvoll erschienen ließen. Diese wurden jedoch im EU-Rahmen nicht eingeschlagen.<sup>431</sup> Die rasch etablierten Beziehungen zu den MOE-Staaten dienten statt dessen dem Ziel, institutionelle und materielle Hilfe bei der Anpassung an die EU-Normen verfügbar zu machen und gleichzeitig die eigene Wissensbasis als Voraussetzung für die Entwicklung geeigneter Anpassungsinstrumente zu vergrößern.

Die erfolgreiche Anpassung setzte einen ständigen Informationsaustausch voraus. Zum einen benötigte die Kommission detaillierte Informationen über den Zustand der Umwelt sowie über Stand und Probleme der Rechtsanpassung, um angemessene Beitrittsinstrumente zu entwerfen. Zum anderen waren die Transformationsstaaten auf laufende Information über den Fortschritt der Rechtsentwicklung im Bereich der Umwelt angewiesen, um diese in nationales Recht umsetzen zu können. Ebenso wie im alltäglichen Politikprozeß bestand somit eine starke Interdependenz zwischen den beteiligten Akteuren, die eine enge und kontinuierliche Zusammenarbeit erforderte. Zur Vereinfachung des Informationsaustausches mit den MOE-Staaten richtete die GD Umwelt unter anderem eine Datenbank ein, die die Fortschritte der Kandidaten bei der Rechtsumsetzung dokumentierte. Weitere Hilfe sollte eine Internetseite<sup>432</sup> zu Fragen des Erweiterungsprozesses bieten, mit einer elektronische Hotline, die umgehende Unterstützung bei Anfragen zu Rechtsanpassungs- und -umsetzungsproblemen anbot. Schließlich dokumentierte die GD Umwelt den sektoralen Erweiterungsprozeß mit Hilfe eines elektronischen Erweiterungsrundbriefs *Enlarging the Enviroment*, der von Dezember 1996 bis August 1999 erschien.<sup>433</sup>

Wenn auch die Effektivität dieser Mittel hier nicht bewertet werden kann, belegt allein schon die Anzahl der Instrumente die Präsenz der Generaldirektion in Erweiterungsfragen. Ihr Enga-

<sup>430</sup> Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Umwelt, Brüssel, Juli 2001.

<sup>431</sup> Dröll 1998: 17

<sup>432</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/index_en.htm), 20.2.2003.

<sup>433</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/environment/news/enlarg/index.htm>, 20.2.2003.

gement wurde auch in Gesprächen mit Umweltattachés in den Missionen der Kandidatenländer in Brüssel durchweg bestätigt und als sehr positiv und hilfreich bewertet.<sup>434</sup> Eine große Bedeutung im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß spiel(t)en auch die Delegationen der Kommission in den Hauptstädten der Beitrittsländer, in denen Mitarbeiter die jeweils sektorspezifischen Aktivitäten sowie insbesondere die finanzielle Unterstützung durch die EU koordinierten und Hilfestellung leisteten.

Ebenso wie der alltägliche Politikprozeß ist auch der umweltpolitische Erweiterungsprozeß von der Expertise verschiedener Akteure abhängig, deren Zusammenarbeit zur Erreichung umweltpolitischer Ziele notwendig ist. Im konzeptionellen Teil der Arbeit war argumentiert worden, daß aufgrund der spezifischen Problemlage sowie der institutionellen Situation im Sektor eine Vielzahl von Akteuren im Rahmen von problemspezifischen Netzwerken agieren. Auch im Bereich der Erweiterung wirkte die GD Umwelt netzwerkfördernd mit dem Ziel, zusätzliche Informationen über den Zustand der Umwelt und eine breitere Perspektive hinsichtlich der Umsetzungserfolge und -probleme zu erhalten und damit die Themenfindung für erweiterungsbezogene Maßnahmen zu erleichtern. Die Mitbegründung und finanzielle Unterstützung des *Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe* (REC)<sup>435</sup> gehört zu diesen netzwerkbildenden Aktivitäten. Anfang 1995 beauftragte die GD Umwelt das 1990 von den USA, Ungarn sowie der Europäischen Kommission gegründete REC in Ungarn mit der Durchführung einer vergleichenden Studie über den Stand der umweltpolitischen Rechtsharmonisierung in den MOE-Staaten. Die Untersuchung bescheinigte den westlichen Transformationsstaaten mehr Erfolg bei der Rechtsanpassung als den östlichen und südöstlichen. Sie wies aber zugleich auf das grundsätzliche Fehlen einer klaren Anpassungsstrategie zu Übernahme des umweltpolitischen Besitzstandes hin sowie auf den Mangel an Unterstützung seitens der EU bei der Übernahme des über den binnenmarktbezogenen Rechtsstand hinausgehenden Acquis.<sup>436</sup> Diese vergleichende, von einer neutralen Nichtregierungsorganisation durchgeführte Studie versorgte die GD Umwelt mit Informationen, die sie zur Entwicklung ihrer sektorspezifischen Anpassungsstrategie nutzen konnte. In der Folge entwickelte sie den sogenannten *Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation*, der die Kandidaten umfassend bei der Übertragung des europäischen Rechts in nationales Recht unterstützen sollte. Entstehung und Inhalt des Guide werden in Kapitel 5.2.2.2 detaillierter dargestellt.

Im Ergebnis läßt sich also festhalten, daß es der Kommission insgesamt gelungen ist, die ihr 1989 übertragene Zuständigkeit für die Koordination der finanziellen Unterstützung in den EU-Kontext zu integrieren. Aus einem ursprünglich multilateralen Förderansatz im G-24-Rahmen wurde ein EU-interner Prozeß, den die Kommission gemäß ihrer im EU-Recht verankerten Kompetenzen (Initiativrecht sowie Durchführungskompetenz für EU-Finanzprogramme) steuern konnte. Statt eine reine dienstleistende Funktion für den multilateralen *Umwelt-für-Europa*-Prozeß zu übernehmen, fokussierte sie das Engagement der EU auf die Schaffung von Strukturen, die ihre eigenen Entfaltungsmöglichkeiten steigern konnten.

---

<sup>434</sup> Gespräche mit nationalen Vertretern in den Missionen der Kandidatenstaaten der ‚Luxemburg‘-Gruppe, Brüssel, Juli 2001.

<sup>435</sup> Homeyer u.a. 2001: 62

<sup>436</sup> Regional Environmental Center (REC) 1996

Durch das PHARE-Sektorprogramm für Umwelt und nukleare Sicherheit gewann auch die Generaldirektion Umwelt Einfluß auf die Begleitung des Transformationsprozesses. Frühzeitig etablierte Kooperationsstrukturen wie konkrete und dauerhafte Ansprechpartner für die Beitrittsländer, eine physische Präsenz vor Ort sowie dauerhafter Informationsaustausch erleichterten es ihr, über weite Phasen im Beitrittsprozesses hinweg der wichtigste Gesprächspartner für die Kandidaten in Umweltfragen zu bleiben. Aufgrund ihres Informationsvorsprungs und der etablierten Kooperation mit den Kandidaten kann man die Kommission als „Türhüter“ zum umweltpolitischen Erweiterungsprozeß bezeichnen.<sup>437</sup>

Im Gegensatz zum alltäglichen Politikprozeß, der aufgrund der starken Arbeitsteilung, der Mehrebenenproblematik und der stark verteilten Expertise zu einer für viele Akteure offenen, in Netzwerken organisierten Zusammenarbeit führt, konnte sich die Kommission, gestützt durch das Mandat der G-24, in einer zunächst unstrukturierten Situation einen Informationsvorsprung erarbeiten. Dieser ermöglichte es ihr, besondere Kooperationsstrukturen zu etablieren und die Beteiligung anderer Akteure im Rahmen des Erweiterungsprozesses in einem gewissen Rahmen zu steuern. Ähnlich wie im Bereich der alltäglichen Politikentwicklung spielt jedoch auch in der Erweiterung die Bildung von Netzwerken des Zugangs eine wichtige Rolle. Die starke Interdependenz der verschiedenen Akteure, in der Frühphase zunächst der Kommission und der Transformationsländer, führte unter anderem zu bewußt geschaffenen Beteiligungsmöglichkeiten für weitere Akteure wie Nichtregierungsorganisationen.

### 5.2.1.2 Beteiligungsmöglichkeiten auf der Grundlage der offiziellen Beitrittspolitik

Mit der Entwicklung offizieller Beitrittsstrategien änderte sich das institutionelle Umfeld für erweiterungsbezogenes Handeln. Die 1994 in Essen und 1997 in Luxemburg verabschiedeten Erweiterungsstrategien kanalisiert die sich bislang sektorspezifisch und ad hoc entwickelnden Aktivitäten der verschiedenen EU-Akteure. Spezielle Kooperationsstrukturen schufen Beteiligungsrechte und damit die Möglichkeit für weitere Akteure, sich an der Themenfindung in den sektorspezifischen Erweiterungsprozessen zu beteiligen. Im folgenden werde die Veränderungen des institutionellen Hintergrundes für die sektorale Erweiterungspolitik sowie die Nutzung durch neue Akteure wie die Mitgliedstaaten sowie andere Generaldirektionen dargestellt.

Der Gipfel von Essen im Dezember 1994 begründete die Zusammenarbeit der Staaten im Rahmen der Beitrittspolitik durch die Schaffung des sogenannten strukturierten Dialogs, in den die Fachminister der Mitgliedstaaten sowie der Kandidaten eintraten.<sup>438</sup> Ziel dieses multilateralen Dialogs waren Informationsaustausch und Vertrauensbildung zwischen den Beitrittsländern und den Mitgliedstaaten. In Erweiterungsfragen besaß der Dialog eine rein konsultative Funktion, konkrete politische Entscheidungen konnten nur im Rahmen der bilateralen Assoziationsabkommen getroffen werden. Dagegen standen Themen internationaler Umweltpolitik im Mittelpunkt der multilateralen Zusammenarbeit. Bereits vor der Verabschiedung der Strategie von

---

<sup>437</sup> So ist es bezeichnend, daß die Kommission in der Vorbereitung ihrer Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen 1997 bewußt beschlossen hatte, weder den Rat noch das Europäische Parlament zu vorherigen Konsultationen über die Stellungnahmen zu bitten, sondern die Informationen über die bisherige Erfüllung der Kopenhagener Kriterien für sich zu behalten (Lippert 2000).

<sup>438</sup> Lippert/Becker 1997



Essen trafen sich die zuständigen Umweltminister beider Ländergruppen im Oktober 1994 in Luxemburg und kamen überein, daß die Ratifizierung und Umsetzung der Klimarahmenkonvention eine Priorität der nationalen Umweltpolitiken sein sollte. Ein zweites Treffen im Rahmen des strukturierten Dialogs fand im März 1996 statt, in dessen Mittelpunkt vor allem die Weiterführung des *Environment for Europe*-Prozesses im UN-ECE-Rahmen stand. Schließlich trafen sich die Minister im März 1997 in Brüssel zur Koordination der Verhandlungspositionen im Vorfeld der Klimaverhandlungen von Kioto.<sup>439</sup> Aufgrund der fortschreitenden, direkt beitriffsbezogenen Politik im Rahmen der Vorbeitrittsstrategie und der intensivierten Heranführungsstrategie wurde den multilateralen Zusammenkünften von beiden Seiten wenig Bedeutung beigegeben. Sie können damit zwar als eine formell gesicherte Zugangsmöglichkeit zum Erweiterungsprozeß für die Umweltministerien der Mitgliedstaaten verstanden werden, ihre praktische Bedeutung blieb jedoch relativ gering.

Viel direktere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Kandidaten im Beitrittsprozeß erhielten die Mitgliedstaaten durch die sogenannten Verwaltungspartnerschaften (Twinning). Diese wurden auf Initiative der Kommission als ein Teilbereich des 1997 reformierten PHARE-Programms im Rahmen des Finanzierungsschwerpunktes der ‚Ausbildung von Institutionen‘ etabliert.<sup>440</sup> Sie dienten der Reform der administrativen Strukturen in den Kandidatenländern als Voraussetzung für die korrekte Übernahme, Umsetzung und Überwachung des EU-Rechtsstandes. Zu diesem Zweck finanzierte das Twinningprogramm die Abordnung von Experten aus den Administrativen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Kandidaten. Lang- und Kurzzeitexperten wurden für mehrere Monate in die Verwaltungen der Kandidaten entsandt, um ihre Expertise bei der Lösung spezieller mit dem EU-Recht verbundener Probleme weiterzugeben. Twinning war ein rein nachfrageorientiertes Programm, bei dem die Kandidaten in Abstimmung mit der Kommission die Mitgliedstaaten auswählten, deren Kooperationsangebote sie für die besten hielten.<sup>441</sup> Bislang war Deutschland der aktivste Mitgliedstaat bei der Entsendung von Verwaltungsexperten. Von 1998 bis 2002 leitete Deutschland 170 Projekte (alle Sektoren), gefolgt von Frankreich mit 129 und Großbritannien mit 105 Projekten.<sup>442</sup> Im Umweltbereich war Deutschland Mitte 2002 an 33 von 62 ausgeschriebenen Projekten beteiligt, bis zu diesem Zeitpunkt wurden 12 Projekte abgeschlossen, 15 Projekte waren angelaufen und für sechs Projekte stand der Start kurz bevor.<sup>443</sup>

Aus einer institutionalistischen Perspektive kann man Twinning als ein ‚kooperatives‘ Beitrittsinstrument bewerten. Die Kommission ist kompetent hinsichtlich der Identifizierung konkreter Probleme bei der Umsetzung des Acquis. Dagegen verfügen die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Durchführungskompetenz jedoch über die entscheidende Erfahrung bei der Lösung dieser Probleme. Der Bedarf der Kommission an Expertise der umsetzenden Organe ist damit im Erweiterungsprozeß ähnlich hoch wie im alltäglichen EU-Politikprozeß, wenn es darum geht, problemadäquate umweltpolitische Instrumente zu entwickeln. Twinning ist dabei eine Möglichkeit, im Rahmen der Heranführung zusätzliche Informationen durch Hinzuziehen weiterer Akteure zu

<sup>439</sup> Soverowski 2000: 129-130

<sup>440</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997

<sup>441</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b

<sup>442</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 106

gewinnen und damit typisches Merkmal der Netzwerkbildung seitens der Kommission. Aufgrund der Konkurrenz der Mitgliedstaaten um die Durchführung der Twinningprogramme und der Auswahlkompetenz der Kommission handelt es sich beim Twinning nichtsdestotrotz um eine selektive Zugangsgewährung zum Erweiterungsprozeß. Das gesamte Programm wird von der Generaldirektion Erweiterung und zwar insbesondere von den Missionen in den Beitrittsländern verwaltet, überwacht und bewertet. Aufgabe der Kommission ist dabei die Prüfung der Twinninganträge der Beitrittsländer im Hinblick auf die in den Beitrittspartnerschaften identifizierten Prioritäten sowie die organisatorische Betreuung der Partnerschaften. Sie ist zudem zuständig für das Monitoring und die Berichterstattung über den Verlauf der einzelnen Twinningprojekte,<sup>444</sup> und schließlich auch an der Rekrutierung der nationalen Langzeitexperten aus den Mitgliedstaaten beteiligt. Im Laufe des Twinningprogramms stieg jedoch die Expertise der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzungskapazitäten in den Beitrittsländern, was sich wiederum in verstärkter Einflußnahme auf die Gestaltung der Finanzierungsprogramme, die der Unterstützung der Rechtsanwendung dienen, äußerte.<sup>445</sup>

Im Rahmen der im März 1998 einsetzenden bilateralen Beitrittskonferenzen erhielten die mitgliedstaatlichen Akteure schließlich einen gleichberechtigten Zugang zum umweltpolitischen Erweiterungsprozeß. In der sogenannten Vorverhandlungsphase war die Kommission für die Klärung technischer Fragen mit den Beitrittsländern zuständig. Während der eigentlichen Verhandlungen nahm die Kommission die Rolle eines Initiativorgans wahr und legte für die 31 Kapitel des Acquis Vorschläge für gemeinsame Verhandlungspositionen der Union vor. Diese mußten von allen Mitgliedstaaten mit Einstimmigkeit beschlossen werden. Die eigentlichen Verhandlungen führte der Rat, mit Unterstützung der Kommission. In der *Ratsgruppe Erweiterung*, zusammengesetzt aus Beamten der ständigen Vertretungen, fanden erste Abstimmungen über das jeweilige Verhandlungskapitel statt. Die zweite Verhandlungsebene wurde durch die *Ständigen Vertreter* selbst gebildet. Auf beiden Ebenen ging es um die Abstimmung der gemeinsamen Position der EU zu den Kapiteln, bevor diese dann den Kandidaten vorgelegt wurde. Der Hauptteil der Beitrittsverhandlungen fand somit zwischen den Mitgliedstaaten statt, da dort häufig größere Interessensgegensätze zu überwinden waren als zwischen der EU und den Kandidaten.<sup>446</sup> Auf der Basis der gemeinsamen Position wurden die technischen Aspekte des jeweiligen Kapitels zwischen den Beitrittsländern und der Kommission, vertreten durch die federführende GD Erweiterung sowie die jeweilige fachlich zuständige GD, geklärt. Im Rahmen der dritten Stufe der Beitrittsverhandlungen, den bilateralen Regierungskonferenzen auf Außenministerebene, wurden nur noch die wirklich strittigen Fragen zu verhandeln.<sup>447</sup> In den vergemeinschafteten Sachbereichen war die Fachdirektion der Kommission zuständig für die Vorstellung der Verhandlungspositionen während der bilateralen Treffen.<sup>448</sup> Bis in die eigentlichen Beitritts-

---

<sup>443</sup> Vgl. <http://www.bmu.de/sachthemen/euumwelt/erweiterung.htm>, Stand Juli 2002, 4.3.2003.

<sup>444</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b: 6

<sup>445</sup> Gespräch im deutschen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, Oktober 2002.

<sup>446</sup> So äußerten sich Vertreter der GD Erweiterung der Europäischen Kommission, die bei den Aushandlungsprozessen im der Arbeitsgruppe Erweiterung anwesend waren (Brüssel, Juli 2001).

<sup>447</sup> Council of the European Union 1997: 7, Punkt 8

<sup>448</sup> Council of the European Union 1997: 7, Punkt 6

konferenzen hinein waren also beide Akteure grundsätzlich beteiligt. Ihre inhaltliche Initiativmacht im Verhandlungsprozeß wird im Absatz 5.2.2 diskutiert.

### **5.2.1.3 Zusammenfassung der Ergebnisse zum Zugang**

Entgegen der zu Ende des Kapitels 4.1.2.1 aufgestellten Annahme, daß das Institutionengefüge in der europäischen Umweltpolitik einen netzwerkartigen Zugang für eine Vielzahl von interessierten Akteuren zum Politikfeld eröffnet, wurde der Zugang zum umweltpolitischen Erweiterungsprozeß bis zu den bilateralen Regierungskonferenzen weitgehend von der Europäischen Kommission kontrolliert. Diese Dominanz der Kommission bei der Gewährung von Beteiligungsmöglichkeiten ist darauf zurückzuführen, daß sie bereits frühzeitig die Förderung des Umweltschutzes in den Transformationsstaaten als Priorität für sich definiert hatte und in der Folge strukturierte und enge Beziehungen zu den Ländern in Mittel- und Osteuropa aufbauen konnte. Kapitel 4.1.2.1 hatte dargelegt, daß die generell offene institutionelle Struktur des EU-Regierungssystems es der Kommission ermöglicht, in quasi ‚symbiotische Beziehungen‘ zu anderen Akteuren zu treten. Die bisherige Darstellung zeigt, dies auch in der Erweiterung der Fall war. Die Beziehungen zu den Kandidaten können bis in die Verhandlungsphase hinein als symbiotisch, sehr eng und fast ‚exklusiv‘ betrachtet werden. Sie bewirkten einen Informationsvorsprung der Kommission in Beitrittsangelegenheiten, der ihr die Position eines ‚Türhüters‘ zum Erweiterungsprozeß verschaffte. Aufgrund dieser Expertise war sie in der Lage, selektiv andere Akteure wie zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen in die Politik mit einzubeziehen, und dementsprechend den Zugang von Akteuren zu steuern.

Die Erweiterung weist damit zunächst auf eine begrenzte Gültigkeit der weiter oben formulierten Annahme hin, daß Zugang zu vergemeinschafteten Regelungsbereichen sich in besonderem Maße durch eine netzwerkartige Struktur, gekennzeichnet durch eine lose, punktuell und problembezogen agierende Vielzahl von Akteuren, charakterisieren läßt. Statt dessen kann sich in einem Handlungsumfeld, das von hoher Unsicherheit und diffusen Informationsströmen gekennzeichnet ist, der Akteur sich zu einem ‚Prozeßwächter‘ entwickeln, der als erster in der Lage ist, seine Handlungsprioritäten im Problembereich zu definieren, Kommunikationsstrukturen zu schaffen und sich aufgrund dessen einen Informationsvorsprung zu erarbeiten.

Was bedeutet dieses Ergebnis für die Wirkungsmacht von Institutionen im Hinblick auf die Regelung des Zugangs zum Politikfeld? Ist die institutionelle Struktur im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß weniger offen für Akteure als im alltäglichen Politikprozeß und hat daher die Kommission als Initiativorgan einen strukturellen Vorteil? Oder ist die institutionelle Struktur in der Erweiterung dieselbe, aber die Informationen, die als hinreichende Bedingung für die Nutzung von Zugangsmöglichkeiten formuliert worden waren, zu ungleich verteilt, als daß Zugang von vielen Seiten erfolgen könnte?

Die Erweiterung weist dabei zunächst Parallelen zum alltäglichen Politikprozeß im Umweltsektor auf. So ähnelte die Ausgangslage im sektorspezifischen Erweiterungsprozeß der Situation in Westeuropa Anfang der siebziger Jahre. Grenzüberschreitende Umweltverschmutzung sowie drohende Wettbewerbsbeschränkungen durch unterschiedliche Umweltschutzniveaus stellten materielle Probleme dar, deren Lösung Zusammenarbeit erforderte. Ebenso war das Akteurspektrum der umweltpolitischen Zusammenarbeit Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre breit. Aus einer kaum institutionalisierten Kooperationsstruktur heraus entstanden punktu-

elle, häufig nicht aufeinander abgestimmte Hilfsangebote. Erst die Beauftragung der Kommission mit der Koordinierung der Finanzhilfe schuf den Rahmen zur stärkeren Strukturierung der Handlungssituation. Die Kommission nutzte dieses Mandat zur Entwicklung enger Kooperationsbeziehungen mit den Transformationsstaaten und trug damit maßgeblich zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit bei. Die aus dieser engen Beziehung resultierende asymmetrische Verteilung von Information führte dazu, dass sie die Beteiligung an der Heranführungspolitik steuern konnte. Nichtregierungsorganisationen wie das REC und auch die Fachbürokratien der Mitgliedstaaten wurden schrittweise in die Kooperation mit den MOE-Staaten einbezogen. Damit bestätigt sich auch in der Erweiterung die Annahme, daß in einem Mehrebenensystem unter Einbindung verschiedener interdependenter Akteure wie der EU dem ‚Türhüter‘ großer Einfluß auf die Gestaltung des politischen Prozesses zukommt. Durch seinen Informationsvorsprung wird er zum Knotenpunkt jeglicher Kommunikation und damit zum Zentrum von Akteursnetzwerken. Wie Kapitel 5.2.3 zeigen wird, setzte die Kommission im Verlaufe der Heranführung ihre Netzwerkbildung im Umweltbereich aktiv fort. Gleichzeitig trägt diese netzwerkstabilisierende Funktion zur Festigung der eigenen Position im Akteursgefüge bei.<sup>449</sup>

Ergebnis der bisherigen Analyse ist demnach, daß in einer relativ unstrukturierten Handlungssituation Information zum entscheidenden Faktor für eine Beteiligung an Politikprozessen wird. Erst die Veränderung der institutionellen Handlungsbasis durch die Erweiterungsstrategien von Essen und Luxemburg (Twinning, strukturierter Dialog, Finanzprogramme) schuf formell gesicherte Beteiligungsmöglichkeiten für weitere Akteure. Dadurch ist es dem bislang dominierenden Akteur nicht länger möglich, aufgrund eines Wissensvorsprungs die Kontrolle über den Zugang auszuüben, Akteure zuzulassen oder sie von der Beteiligung auszuschließen. Gegenstand des folgenden Kapitels ist die Frage, in welcher Weise die auf der Basis offizieller Beitrittsstrategien handelnden Akteure in der Lage waren, ihre Beteiligung für eine inhaltliche Beeinflussung des sektorspezifischen Beitrittsprozesses zu nutzen.

### **5.2.2 Initiativmacht im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß**

Die Bedeutung des Umweltschutzes fand erst langsam Eingang in die offiziellen Beitrittsstrategien der Europäischen Union. So thematisierte der Europäische Rat in Essen zunächst eher allgemein die ökologische Herausforderung in Europa und die Möglichkeiten ihrer Bearbeitung durch paneuropäische sowie internationale Maßnahmen wie den Environment for Europe-Prozeß oder gemeinsame Anstrengungen im Klimaschutz. Wesentliches Thema des Erweiterungsgipfels von Essen im Dezember 1994 war die Integration der assoziierten Länder in den Binnenmarkt der EU, auch der Kern der Beitrittsstrategie war darauf ausgerichtet. Nur in einem Punkt deutete die Abschlußklärung des Rates an, daß die Berücksichtigung europäischen Umweltrechts in den assoziierten Staaten möglicherweise erforderlich werden könnte. Im Gegensatz zum Binnenmarktacquis wurde jedoch hier nicht von „Übernahme von [...] regelungen“, sondern lediglich von „Angleichung des Umweltrechts“ sowie „Konvergenz der Umweltpoliti-

---

<sup>449</sup> Héri-tier 1999: 23

ken“ gesprochen.<sup>450</sup> Somit verlieh der Europäische Rat von Essen den Initiativorganen kein klares Mandat, auf welche Weise die Erweiterung der Umweltpolitik angegangen werden sollte.

Thema dieses Absatzes ist die Analyse der inhaltlichen Gestaltung des umweltpolitischen Heranführungsprozesses. Dies geschieht vor dem Hintergrund der in Kapitel 4.1.2.2 durchgeführten Untersuchung über den Einfluß von Institutionen auf die Wahrnehmung formeller und inhaltlicher Initiativmacht in der europäischen Umweltpolitik. Dementsprechend verfügt die Kommission in Form der federführenden GD Umwelt zunächst über das formelle Initiativmonopol in Umweltbelangen. Ministerrat und Europäisches Parlament können nur auf der Basis von Kommissionsvorschlägen abstimmen. Damit erhält die inhaltliche Politikentwicklung durch die Vorlage eines ersten Vorschlags bereits eine bestimmte Richtung. Gleichzeitig ist Umweltpolitik jedoch ein Querschnittsbereich, der die Regelungsgegenstände einer Anzahl weiterer Sektoren wie Verkehr, Binnenmarkt oder Landwirtschaft berührt, ist also im EU-Rahmen stark abstimmsbedürftig, unter anderem in der Kommission. Die strikte Sektoralisierung sowie das Kollegiumsprinzip in der Kommission sind formelle institutionelle Gegebenheiten, die ein Gegengewicht zur Federführung durch eine Generaldirektion bilden. Weiterhin wurde festgestellt, daß die Kommission dann über inhaltliche Initiativmacht, d.h. die inhaltliche Dominanz des Agendasetting-Prozesses, verfügt, wenn sie die Multiple-principal Situation im Rat so nutzen kann, daß ihr Vorschlag eine möglichst große Mehrheit sowie die Zustimmung des Parlaments erhält. Politisches Unternehmertum kann insbesondere in neuen Regelungsbereichen entwickelt werden, in denen Unsicherheit über die genauen Interessen sowie eine ungleiche Verteilung von Informationen und Expertise vorherrscht.

Die folgenden Ausführungen überprüfen, ob die sektorspezifischen Handlungsmuster eine entsprechende Wirkung auf die formelle und inhaltliche Initiativmacht im Falle des umweltpolitischen Erweiterungsprozesses gehabt haben. In einem ersten Schritt werden die Chancen und Grenzen formeller Initiativmacht am Beispiel des Weißbuchs zur Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in den Binnenmarkt diskutiert (Kapitel 5.2.2.1). In einem zweiten Schritt erfolgt die Analyse inhaltlicher Initiativmacht am Beispiel des *Guide to the Approximation*, der Gestaltung des PHARE-Programms sowie der Fortschrittsberichte der Kommission (Kapitel 5.2.2.2). Schließlich werden die Beitrittsverhandlungen im Umweltkapitel unter dem Aspekt der Principal-agent-Beziehung zwischen Kommission und Ministerrat diskutiert (Kapitel 5.2.2.3). Das Kapitel endet mit einer Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse hinsichtlich der Gültigkeit der in Kapitel 4.1. aufgestellten Annahmen zur Initiativmacht in der Erweiterung.

### 5.2.2.1 Formelle Initiativmacht und das Kollegprinzip in der Kommission

Mit der Eröffnung der Beitrittsoption von Kopenhagen im Jahr 1993 wurde der Grundstein für eine strukturierte Erweiterungspolitik der Europäischen Union gelegt. Aus Sicht der EU machte eine mögliche Erweiterung jedoch Anpassungshilfen für eine reibungslosen Integration der späteren Mitglieder in den Binnenmarkt erforderlich. Der Europäische Rat forderte die Kommission daher während des Gipfels in Essen 1994 auf, ein Weißbuch zur Rechtsanpassung in Bin-

---

<sup>450</sup> Conclusions of the Presidency, Essen European Council, 9.-10.12.1994.

nenmarktangelegenheiten vorzulegen, an dem sich die Union in ihrer zukünftigen Politik gegenüber den Kandidaten orientieren konnte.<sup>451</sup> Das Weißbuch kann damit als das erste *innerhalb* der Erweiterungsstrategie entwickelte Kommissionsinstrument bezeichnet werden. Die bei der Formulierung des Dokumentes federführende Generaldirektion Binnenmarkt (ehemals GD XV) erfüllte das Mandat des Europäischen Rates sozusagen wörtlich, indem als Gegenstandsbereich ausschließlich die binnenmarktrelevanten Regelungsbereiche verschiedener Gemeinschaftspolitiken wie Umwelt, Wettbewerb oder Soziales angesprochen wurden. Damit deckte es den Bestandteil des Acquis ab, auf den die GD Binnenmarkt selbst den größten Einfluß hatte. Für den Bereich der Umweltgesetzgebung bedeutete dies hingegen, daß nur ein relativ geringer Teilbereich des umweltrechtlichen Acquis vom Weißbuch erfaßt wurde, nämlich die binnenmarktbezogenen Richtlinien, die sich vorwiegend auf produktbezogene Regelungen beschränkten. Die umfangreichen produktionsbezogenen Regelungen des Umweltacquis blieben unerwähnt.

Gestützt auf das Mandat von Essen entwickelte die Generaldirektion Binnenmarkt zunächst ein rein auf den Binnenmarkt bezogenes Heranführungsinstrument. Das Weißbuch ist damit zunächst ein Beleg für die Einflußmöglichkeit, die ein formell zuständiger Akteur, in dessen Federführung die Erstvorlage eines Vorschlags liegt, auf den Inhalt haben kann. Im Sinne der GD Binnenmarkt war es eine rationale Strategie, das Weißbuch zur Strukturierung ihres eigenen Kompetenzbereichs zu nutzen, anstelle ein umfassenderes Handlungsinstrument zu entwerfen, das die Handlungsspielräume anderer Akteure ausweiten könnte.

Kritik der anderen Generaldirektionen im Rahmen des kommissionsinternen Abstimmungsprozesses führte zu einer stärkeren Einbeziehung der Positionen anderer Generaldirektionen. Gemäß dem Kollegprinzip muß die Mehrheit der Kommissare einem Vorschlag zustimmen, bevor er als offizielle Position der Kommission kommuniziert werden kann. Durch diese formelle Regel findet die Fähigkeit der inhaltlichen Agendabestimmung seitens der federführenden GD also eine Grenze, wie bereits in der Fallstudie zur alltäglichen Umweltpolitik argumentiert worden war. Gleiches gilt auch für den Bereich der Erweiterung. Im Falle des Weißbuchs konnte die anfangs existierende Skepsis anderer Direktionen bezüglich des binnenmarktorientierten Inhalts in der kommissionsinternen Abstimmung größtenteils überwunden werden. Die Mehrzahl der Generaldirektionen stimmte dem Entwurf der GD Binnenmarkt schließlich zu. Auch die GD Umwelt akzeptierte den Entwurf letztlich, wenn sie ihn auch nicht ‚unterstützte‘, wie Sedelmeier/Wallace argumentieren.<sup>452</sup> Kritik an der thematischen Ausrichtung wurde öffentlich nur in Ansätzen geübt:

*[...] in most of the accession countries, the White Paper has been considered as „the bible“ on approximation“. However, it would be a misunderstanding to assume that the environment legislation not covered by the White Paper is of secondary importance – or even something that might be disregarded. This is not the case [...]. In fact, some of the most important pieces of EU environmental legislation are not covered by the White Paper.<sup>453</sup>*

Der Grund für die Zustimmung der GD Umwelt ist darin zu finden, daß das Weißbuch in seiner Endfassung die Umwelt als einen von zwei Bereichen aufführte, denen bei der Anpassung an

<sup>451</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995

<sup>452</sup> Sedelmeier/Wallace 1996: 382

<sup>453</sup> Zitat aus der Vorstellung des Guide to the Approximation durch einen Vertreter der GD Umwelt am 8.9.1997, zitiert in: *Enlarging the Environment*, No 6, September 1997, 2, Hervorhebung durch die Verfasserin.

den Binnenmarkt in besonderem Maße Rechnung getragen werden sollte, und zwar über den eigentlichen binnenmarktbezogenen Bestandteil des Acquis hinaus. Das schließlich verabschiedete Dokument der Kommission enthielt einen deutlichen Hinweis auf die weitergehende, binnenmarktunabhängige Zielsetzung europäischer Umweltpolitik. Umwelt war dementsprechend der einzige Sektor, in dem „diese Abhandlung über den Binnenmarkt [...] ergänzt werden [sollte] durch einen umfassenden umweltpolitischen Ansatz, da der Umweltschutz ein Gemeinschaftsziel mit hohem Eigenwert ist.“<sup>454</sup>

Diese Heraushebung sowie die Aufforderung zur Entwicklung eines eigenständigen Erweiterungsansatzes im Rahmen des Weißbuchs sind Indizien dafür, daß durch den Abstimmungsprozeß zwischen den Generaldirektionen ein gewisser Interessensausgleich jenseits der inhaltlichen Kompetenz des federführenden Akteurs gegeben ist. Das Weißbuch ist damit ein typisches Ergebnis des komplexen institutionellen Gefüges, das dem Agendasetting im EU-Rahmen zugrunde liegt. Während die federführende Direktion weite Teile des Inhalts bestimmen kann, muß sie gleichzeitig die Akzeptanz des Dokuments zumindest bei der Mehrheit der Direktionen herbeiführen, was im Falle des Weißbuchs zu einer Aufwertung des Umweltbereichs als eigenständigem Bestandteil des Erweiterungsprozesses führte. Die umweltbezogenen Formulierungen der Endfassung zeigen ein zweites: Während im Abschlußdokument des Europäischen Rates die Umwelt nicht als besonders berücksichtigenswerter Bestandteil im Beitrittsprozeß benannt wurde, ist das Weißbuch der Kommission das erste Dokument der strategischen Beitrittspolitik, in dem diese Schwerpunktsetzung explizit von der gesamten Kommission betont wurde. Damit läßt sich plausibel argumentieren, daß die Kommission insgesamt über das enge, auf den Binnenmarkt begrenzte Mandat hinausgegangen ist, ein auch für die Umweltpolitik perspektivisches Dokument entwickelt und in diesem Sinne sehr deutlich agendabestimmend für den weiteren Prozeß gewirkt hat.

### 5.2.2.2 Materielle Gestaltungsmacht im Erweiterungsprozeß

#### 5.2.2.2.1 Guide to the Approximation: Die Bedeutung des umfassenden Umweltacquis

Aufgrund der noch nicht völlig eindeutigen Kommunikation der EU bezüglich des Umfangs des zu übernehmenden Umweltacquis richteten sich die Kandidaten nach der Vorstellung des Weißbuchs zunächst darauf aus, den binnenmarktrelevanten Teil der Umweltrechtsetzung zu transponieren.<sup>455</sup> Daher griff die GD Umwelt die Aufforderung des Weißbuchs zur Entwicklung eines umfassenderen umweltpolitischen Ansatzes auf, um den Kandidaten deutlich zu machen, daß die Übernahme des *gesamten* umweltpolitischen Besitzstandes Voraussetzung für eine Beitritt zur Union sei. Anläßlich eines Treffens der Umweltminister der assoziierten Staaten und der Mitgliedstaaten im März 1996 legte die GD Umwelt ein entsprechendes Arbeitspapier „Preparation of the Associated CEECs for the Approximation of the EU’s Environmental Legislation“ vor,<sup>456</sup> das einen größeren Teil des Umweltbesitzstandes diskutierte und eine erste Prioritätssetzung hinsichtlich der zu übernehmenden Rechtsnormen jenseits des rein binnenmarktbe-

<sup>454</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995: 19

<sup>455</sup> Andersen 1999. Dieser binnenmarktbezogene Anteil umfaßte nur ca. 20% des gesamten Acquis.

<sup>456</sup> Caddy 1997: 74

zogenen Acquis vorschlug. Im Anschluß an das Treffen wurde dieses Arbeitsdokument zum oben bereits erwähnten Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation<sup>457</sup> weiterentwickelt und den Kandidaten im September 1997 in ihrer jeweiligen Landessprache vorgelegt.

Der Guide sollte ein praktischer Wegweiser für die Anpassung des Umweltrechtes sein. Er enthielt den gesamten zur Umsetzung vorgesehenen umweltrechtlichen Besitzstand von 70 Richtlinien und 21 Verordnungen. Diese 91 Rechtsakte wurden systematisch vorgestellt, die wichtigeren Dokumente detaillierter erläutert und den Kandidaten ein Plan zur Übertragung in das nationale Umweltrecht an die Hand gegeben. Hinsichtlich Konzeption und Detailliertheitsgrad war dieses Handbuch einzigartig unter den sektorspezifisch entwickelten Heranführungsdokumenten. So wurde beispielsweise die Aufstellung sogenannter Konkordanztabellen für jeden Paragraph der enthaltenen Rechtsakte vorgeschlagen. Mittels dieser Tabellen konnten die Beitrittsländer die Übernahme jedes Paragraphen des europäischen Umweltrechts in nationales Recht nachvollziehen. Nachfragen bei Vertretern der Beitrittsländer ergaben, daß nur im Bereich der Umweltpolitik eine derartig schematische und umfassende Unterstützung durch die sektorale Generaldirektion geleistet wurde.<sup>458</sup>

Im Vergleich zu seiner immensen Bedeutung für die Kandidaten besaß das Dokument ein rein technisches, apolitisches Profil. Seitens der Generaldirektion Umwelt wurde argumentiert, daß die betont technische Ausrichtung darauf zurückzuführen sei, daß den Kandidaten in erster Linie ein rasch verfügbares Dokument an die Hand gegeben werden sollte. Im Mittelpunkt stand dementsprechend nicht die Profilierung der GD Umwelt durch Veröffentlichung eines strategischen, politisch bedeutsamen Beitrittsdokuments, sondern die schnelle Hilfe im Anpassungsprozeß.<sup>459</sup> Diese Argumentation spiegelt die im konzeptionellen Kapitel dargelegte Problematik der Abstimmung im Kolleg der Kommissare wider. Die Abstimmung im Kabinett, die zu Kompromissen aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage der Direktionen zwingt, führte dazu, daß die GD Umwelt ihr Handbuch als ein Arbeitsdokument entwickelte und darauf verzichtete, ihm den ‚offiziellen‘ Charakter eines Kommissionsdokuments zu geben. Eine Abstimmung innerhalb der Kommission hätte die Nutzung auf jeden Fall verzögert, wenn nicht sogar die Qualität durch eine ‚Verwässerung‘ des Inhalts vermindert. Durch Vertreter eines Beitrittslandes wurde vermutet, daß das niedrige politische Profil dieses in gewisser Hinsicht einzigartigen sektoralen Beitrittsinstruments zusammenhing mit dem Zweifel der Generaldirektion an ihrer formellen Kompetenz, ein derartig weitreichendes Instrument zu entwickeln.<sup>460</sup> Gemäß dieser Argumentation konnte die Generaldirektion durch eine entsprechend niedrige politische Gewichtung des Dokumentes sicherstellen, daß ihre Zuständigkeit nicht von Dritten in Frage gestellt werden würde.

Der Guide wurde trotz seiner Bedeutung für den Anpassungsprozeß und trotz der regelmäßigen rhetorischen Bezugnahme auf die Bedeutung der Umweltpolitik im Anpassungsprozeß auch in

---

<sup>457</sup> Commission of the European Communities 1997

<sup>458</sup> Gespräche mit Vertretern der Missionen der Kandidatenländer bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

<sup>459</sup> Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Umwelt, Brüssel, Juli 2001. Diese Politik wurde mit dem Satz ausgedrückt: "This time we did not go for the glory, but for efficiency."

<sup>460</sup> Gespräch im estnischen Umweltministerium, Tallinn, September 1999.



der im Juni 1997 vorgestellten Agenda 2000 nicht erwähnt.<sup>461</sup> Auch dies steht in Zusammenhang mit der Furcht jeder Generaldirektion, durch ihre eigenen Vorschläge anderen Direktion zu viele Handlungsoptionen zu eröffnen. Obwohl die Kommission in der Agenda 2000 in deutlichen Worten auf die umweltbezogenen Herausforderungen der Erweiterung einging und darauf hinwies, daß besondere Instrumente zur Realisierung des Anpassungsprozesses im Umweltbereich nötig sein würden, thematisierte die Agenda 2000 die bevorstehende Veröffentlichung des Guide nicht.

Im Hinblick auf die inhaltliche Initiativmacht der GD Umwelt im Erweiterungsprozeß läßt sich bislang festhalten, daß es ihr mit dem Guide gelungen ist, über das zunächst unspezifische Mandat von Essen, die Umwelt im Erweiterungsprozeß zu thematisieren, hinauszugehen. Durch seine Vorgaben strukturierte die GD Umwelt den Anpassungsprozeß nach ihren eigenen Prioritäten, die in einer vollständigen Übernahme des Acquis zum Beitrittszeitpunkt bestanden. Diese explizite Schwerpunktsetzung ist zum einen auf ihren weiter oben beschriebenen Informationsvorsprung zurückzuführen. Zum anderen hat es jedoch ihre betont technische Herangehensweise an die Erweiterung ermöglicht, ohne explizite politische Erwägungen Sachpolitik zu entwickeln und umzusetzen. In diesem Sinne ist es der Generaldirektion gelungen, auf der Basis ihrer Expertise die Struktur des folgenden sektorspezifischen Anpassungsprozesses und vor allem dessen inhaltliche Gestaltung maßgeblich zu bestimmen und in diesem Sinne agendasetzend tätig zu sein.

---

<sup>461</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997

5.2.2.2.2 PHARE und ISPA: Förderung von Rechtsumsetzung, -anwendung und Investitionen  
 Gegenstand dieses Abschnitts ist die inhaltliche Ausrichtung der Finanzhilfen im Umweltsektor. Mit dem Guide to the Approximation hatte die GD Umwelt den Grundstein für eine streng legalistisch, d.h. am geschriebenen Text des europäischen Umweltrechts ausgerichtete Heranführungsstrategie gelegt. In der Folgezeit wurde jedoch deutlich, daß weniger die rechtliche Übernahme, sondern vor allem die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts in den Beitrittsländern Probleme bereitete. Damit entwickelte sich die Unterstützung der Rechtsanwendung zum thematischen Schwerpunkt der sektoralen Heranführungspolitik. 1999 gab die GD Umwelt ein sogenanntes *Implementationshandbuch* heraus, das den Kandidaten Hilfestellung bei der Implementationsplanung geben sollte und auf der umweltrechtlichen Systematik des Guide beruhte.<sup>462</sup> Das Handbuch enthielt Hinweise auf eine sinnvolle Reihenfolge bei der Rechtsumsetzung in den verschiedenen Untersektoren wie Wasser-, Abfall- oder horizontales Recht sowie Vorschläge für diesbezügliche Implementationsstrategien. Daran anschließend wurden implementationsrelevante Ratschläge für jede zum jeweiligen Untersektor gehörende Rechtsvorschrift gegeben. Abgerundet wurde diese Vorbeitrittshilfe durch das von zwei Nichtregierungsorganisationen im Auftrag der GD Umwelt entwickelte *Progress Monitoring Manual*, das den Beitrittsländern eine Systematik für die kontinuierliche Bestandaufnahme ihrer Rechtsanpassungs- und -umsetzungsaktivitäten im Umweltbereich sowie bei der Umsetzungsevaluierung bot.<sup>463</sup>

PHARE. Als agendasetzendes Organ im Bereich der Vorbeitrittshilfe für die Kandidaten hatte die Kommission aufgrund formell gesicherter Kompetenzen auch die Möglichkeit, Förderungsschwerpunkte für die finanziellen Vorbeitrittsinstrumente vorzuschlagen. Zunächst ist die Kommission aufgrund der PHARE-Verordnung für die Festlegung der allgemeinen Leitlinien für die Heranführungshilfe zuständig. Weiterhin ist sie Durchführungsorgan für die Gemeinschaftshilfe. Projektauswahl, Ausschreibung und Vergabe von Aufträgen durch die Empfängerländer unterliegen der Genehmigung durch die Kommission, sie legt auch die Kontroll- und Evaluierungsmodalitäten fest.<sup>464</sup> Im folgenden wird argumentiert, daß der GD Umwelt, die bei der Formulierung der sektorspezifischen Programmierung unterstützend mitwirkte, bei den PHARE-Mitteln für den Umweltbereich die Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht gelungen ist.

Wie weiter oben beschrieben wurde der Kommission 1989 die Federführung für die Koordinierung der finanziellen Unterstützung der Transformationsländer übertragen.<sup>465</sup> Umweltschutz gehörte seit Beginn der Förderung im Jahre 1990 zu den Zielsektoren, wobei der Anteil an umweltbezogener Förderung in der ersten Finanzperiode unter 10% lag.<sup>466</sup> In der Förderperiode von 1990 bis 1998 wurden insgesamt 66,5 Mio. ECU für den Umweltschutz in den Beitrittsländern ausgegeben.<sup>467</sup> Dagegen beträgt die Vorbeitrittshilfe für umweltschutzbezogene Projekte in der Finanzierungsperiode 2000-2006 rund 7 Mrd. Euro, d.h. ein Drittel der Gesamtfördersumme

<sup>462</sup> <http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/handbook/handbook.htm>, 25.1.2001.

<sup>463</sup> Milieu Ltd/Regional Environmental Center (REC) 2000

<sup>464</sup> Rat der Europäischen Union 1999a: Art. 9-11

<sup>465</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften 1989

<sup>466</sup> Caddy 1997: 323

<sup>467</sup> Slocock 1999: 153

von 21 Mrd. Euro (für PHARE, ISPA und SAPARD zusammengenommen).<sup>468</sup> Demnach ist eine deutliche Steigerung der umweltbezogenen Förderung zu verzeichnen.

Die Zielsetzung des PHARE-Programms entwickelte sich von der Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses in den Transformationsstaaten hin zu einem programmatischen Ansatz der Unterstützung von Politikformulierung, -umsetzung und -kontrolle „im Zusammenhang mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes.“<sup>469</sup> In der Frühphase orientierte sich die Hilfe an der Nachfrage aus den Transformationsstaaten. Bereits 1992 wurde mit PHARE-Mitteln der sogenannte *Project Preparation Fund* (PPF) eingerichtet, der die Beitrittskandidaten bei der Entwicklung längerfristiger Investitionsprojekte im Umweltbereich fördern sollte. Die Hilfe zielte insbesondere auf die Unterstützung bei der Formulierung von Kofinanzierungsanträgen für Großprojekte, z.B. bei Internationalen Finanzinstitutionen, ab.<sup>470</sup>

1996 wurde auf Initiative von Umweltkommissarin Bjerregaard die sogenannte *Umweltanpassungsfazität* (Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment - DISAE) eingerichtet. Bei DISAE handelte es sich um ein aus PHARE-Mitteln gefördertes Programm zur Unterstützung der Kandidaten bei der Rechtsanpassung und -umsetzung. Wesentliche Bestandteile des Programms waren die Finanzierung von Kleinstprojekten und Workshops zu technischen, anpassungsbezogenen Themen, z.B. zur Entwicklung EU-konformer umweltrechtlicher Definitionen in den jeweiligen Landessprachen, die für die korrekte Rechtsanwendung unverzichtbar sind.<sup>471</sup> Auch die Entwicklung des Implementationshandbuchs wurde durch DISAE finanziert. DISAE berücksichtigte in besonderem Maße die individuellen Bedürfnisse der Kandidaten im Anpassungsprozeß und wurde daher von diesen als willkommene und unbürokratische Unterstützung bewertet.<sup>472</sup>

Die besondere Ausrichtung der finanziellen Beitritts Hilfen auf die Rechtsanwendung beruhte auf der Beobachtung der Kommission, daß die Acquisumsetzung in den Beitrittsländern nicht zufriedenstellend verlief. Damit nahm die umweltbezogene Finanzhilfe bereits die 1997 erfolgenden Reform der Finanzierungsinstrumente vorweg, die eine strikte Ausrichtung aller Fördermaßnahmen an der Übernahme und Anwendung des Acquis vorsah. Auf der Basis der engen Kontakte mit den Kandidaten im Rechtsanpassungsprozeß und der erlangten Erfahrungen konnte die GD Umwelt damit agendasetzend bei der Formulierung der Finanzierungsschwerpunkte wirken.

Die programmatische Neuorientierung der gesamten finanziellen Unterstützung wurde im Rahmen der Agenda 2000 vorgeschlagen, auch auf der Basis der Beobachtung, daß zur Anpassung an den Umweltacquis noch beträchtliche Investitionen nötig sein würden. Die Agenda 2000 skizzierte die fördernden und die strukturpolitischen Mittel zur Vorbereitung des Beitritts: PHARE, SAPARD für den Agrarsektor und ISPA für Infrastrukturprojekte im Verkehrs- und Umweltbereich. Dabei schätzte die Kommission auf Basis einer von der GD Umwelt in Auftrag

<sup>468</sup> Interview mit Kommissarin Ritt Bjerregaard, *Enlarging the Environment*, No 5, Juli 1997, 6.

<sup>469</sup> Rat der Europäischen Union 1999a: Art. 4 Abs. 3

<sup>470</sup> Roe 1999: 3

<sup>471</sup> Roe 1999: 3

<sup>472</sup> Gespräch im estnischen Umweltministerium, EU PHARE Environment Accession Programme Support Unit (APSU), Tallinn, September 1999.

gegebenen Studie über den Finanzierungsbedarf im Bereich der Umwelt die finanziellen Anforderungen auf etwa 120 Mrd. ECU, wovon wesentliche Anteile für die Anpassung in den Bereichen Abwassermanagement, Luftverschmutzung und Beseitigung/Vermeidung von Giftmüll fließen würden.<sup>473</sup> Aus Sicht von Experten aus den Mitgliedstaaten waren diese Schätzungen tendenziell eher „konservativ“, d.h. sehr hoch gegriffen, da sie mögliche Einsparpotentiale in den Beitrittsländern durch Implementation kostengünstigerer Lösungen zur Umsetzung des EU-Rechts nicht einbezogen.<sup>474</sup> Jüngere Analysen der Kommission kamen ebenfalls zu dem Ergebnis, daß der Anpassungsprozeß vermutlich weniger kostenintensiv ausfallen wird als 1997 angenommen.<sup>475</sup>

Mit einer frühzeitigen Kommunikation des vermuteten finanziellen Aufwandes für die Anpassung im Bereich der Umwelt ist es jedoch gelungen einen Richtwert zu setzen, an dem lange Zeit niemand zweifelte. Die 120 Mrd. ECU wurden seit ihrer Schätzung als Tatsache akzeptiert und verdeutlichten durch ihre Größenordnung sowohl den Beitrittskandidaten als auch den potentiellen Geldgebern aus dem Westen die Dimension der Aufgabe. ‚Je höher die finanziellen Aufwendung, desto bedeutender der Sektor‘ sollte mit der Kommunikation dieses Betrages signalisiert werden. Dabei sicherte die frühe Schätzung des Finanzbedarfs und die vielfache öffentliche Kommunikation des Betrages der Umweltpolitik einen kontinuierlichen Platz auf der Erweiterungsagenda. Es ist plausibel zu argumentieren, daß mit der Vorstellung des ebenfalls äußerst umfangreichen Bedarfs an institutionellen Reformen (Dezentralisierung der Umweltverwaltungen, Aus- und Fortbildung von Fachkräften für Umsetzung und Vollzugskontrolle usw.) ein ähnlicher Publizitätsgrad der Problematik nicht erreicht worden wäre, weil dieser Bedarf Nichtexperten weniger gut vermittelbar ist. Durch eine Einschätzung der Kosten und ihre öffentlichkeitswirksame Verbreitung wirkte die Kommission jedoch auf eine Thematisierung der erweiterungsbedingten Herausforderungen im Umweltbereich auf der politischen Tagesordnung hin.

ISPA. Mit der fortschreitenden rechtlichen Übernahme des Acquis verlagerte sich der inhaltliche Fokus bei der Finanzierung auf die notwendige Investitionsförderung im Umweltschutz. Diese ist Voraussetzung für eine konkrete Rechtsanwendung. Zahlreiche europäische Umweltnormen erfordern hohe Infrastrukturinvestitionen, z.B. im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung oder im Bereich der Abfallentsorgung. Zur Unterstützung dieser Investitionen wurde 1997 das Finanzierungsinstrument ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*) geschaffen,<sup>476</sup> das seit 2000 Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturprojekte in den Beitrittsländern fördert. ISPA führte zu einer verstärkten Involvierung der Generaldirektion Regio, die federführend für die Durchführung ist, in die umweltbezogene Heranführungspolitik der Kommission.

---

<sup>473</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: 7

<sup>474</sup> So ein Vertreter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im EU-Rundschreiben des Deutschen Naturschutzrings (DNR), Sonderheft „EU-Erweiterung und Umweltschutz“, Nr. 2, 1999, 6.

<sup>475</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a: 26. In ihrer Mitteilung über die Finanzierung der Umweltinvestitionen in den Beitrittsländern kam die Kommission 2001 auf eine geschätzte Summe zwischen 79 und 110 Mrd. Euro.

<sup>476</sup> Council of the European Union 1999a

ISPA verfügt von 2000-2006 über ein Finanzvolumen von 1,07 Mrd. Euro pro Jahr für alle zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer, von denen jeweils 50% für Umwelt- und Verkehrsprojekte verwendet werden sollen. Förderschwerpunkt im Verkehrssektor ist die Unterstützung der Beitrittsländer beim Anschluß an das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN). Im Umweltbereich steht die Finanzierung der investitionsintensivsten Richtlinien, insbesondere im Gewässerschutz, im Mittelpunkt.<sup>477</sup> Bis Ende 2001 nahm die Kommission 169 Projekte in den 10 mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern mit einem Gesamtfördervolumen von 6,6 Mrd. Euro an, von denen die EU 3,9 Mrd. Euro, d.h. etwa 64% finanziert.<sup>478</sup> Der restliche Anteil wird als Kofinanzierung durch die Beitrittsländer bzw. dritte Geldgeber erbracht. Auch wenn die jährlichen Fördersummen zu jeweils 50% für Umwelt- und Verkehrsinvestitionen verwendet werden sollen, ist ein leichtes Ungleichgewicht beim Mitteleinsatz festzustellen. Im Laufe der Jahre 2000 und 2001 wurden 60% der insgesamt für den Verkehrsbereich vorgesehenen Mittel, jedoch nur 40% der Mittel für umweltbezogene Investitionsmaßnahmen zugewiesen. Dies verdeutlicht, daß ein Mittelabfluß im Verkehrssektor leichter umzusetzen ist. Im Jahr 2001 betrug die Zuweisung für umweltbezogene Projekte seitens der Kommission 52% und für Verkehrsprojekte 48%, wodurch ein Übergewicht aus dem Jahr 2000 zugunsten der Verkehrsprojekte (46% zu 53%) ausgeglichen wurde. In einzelnen Beitrittsländern lagen mit ISPA-Mitteln geförderte Verkehrsmaßnahmen deutlich über der 50%-Schwelle. Beispielsweise verwendete die Slowakei im Jahr 2000 rund 73% der verfügbaren Mittel für Verkehrsprojekte.<sup>479</sup>

Der unterschiedliche Mittelabfluß ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Während umweltschutzbezogene Investitionen sich eher langfristig positiv auswirken, haben Investitionen im Verkehrsbereich kurzfristige Effekte. Weiterhin ist es relativ gesehen leichter, nationale Verkehrsprojekte mit dem Ziel des Anschlusses an das transeuropäische Verkehrsnetz auszuweisen als regionale oder kommunale Investitionen wie Klär- oder Müllentsorgungsanlagen. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, daß die nationale Verkehrsplanung in der Regel den Akteuren der obersten staatlichen Ebene obliegt, während die Umsetzung des umweltpolitischen Acquis vor allem Aktivitäten auf der regionalen und lokalen Ebene erfordert, die aber administrativ und finanziell ungleich schwächer ausgestattet sind. Die Mindestinvestitionshöhe von 5 Mio. Euro und die Kofinanzierungsbedingung von ISPA (25% der Investitionen müssen durch das Empfängerland aufgebracht werden, in Ausnahmefällen 15%) stellt für Projekte im Umweltbereich daher ein größeres Problem dar als für große Verkehrsinfrastrukturvorhaben. Gleichzeitig bietet die für lokale Umweltschutzmaßnahmen extrem hohe Projektsumme von mind. 5 Mio. EURO keinen Anreiz, an die lokalen Bedingungen angepaßte, kleinere Projekte zu konzipieren, die unter die Förderschwelle fallen würden.<sup>480</sup> Insgesamt erfordert die Investitionsplanung im Umweltsektor also einen wesentlich höheren Koordinierungsaufwand in den Beitrittsländern als die Verkehrsplanung. In der konkreten Umsetzung der ISPA-Vorgaben reagierte die Kommission

---

<sup>477</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a: 9

<sup>478</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002a: 5. Offizielle Daten für das Jahr 2002 lagen bei Fertigstellung der Arbeit noch nicht vor.

<sup>479</sup> Commission of the European Communities, DG Regio 2001.

<sup>480</sup> Friends of the Earth Europe/European Environmental Bureau 2001: 98

bei der Projektgenehmigung ab 2001 flexibler, um auch die Finanzierung finanzschwächerer Projekte zu fördern.<sup>481</sup>

Die Kommission reagierte 2001 auf die Probleme der Investitionsplanung in den Beitrittsländern mit einer Mitteilung über die Finanzierung des Umweltschutzes in den Bewerberländern, die die Herausforderungen und Prioritäten bei der Entwicklung einer angemessenen Umweltschutzinfrastruktur sowie Möglichkeiten der Finanzierungsplanung darlegte.<sup>482</sup> Bereits 1999 hatte die Generaldirektion Umwelt das Programm *Priority Environmental Projects for Accession* (PEPA) zur Unterstützung von Planung und Durchführung der Umsetzung investitionsintensiver Umweltrichtlinien in den Kandidatenländern geschaffen. Auf der Basis beobachteter Defizite bei der Finanzierung der Umsetzung kostenintensiver Richtlinien sollte PEPA bei der Investitionsplanung helfen. PEPA stellt selbst keine zusätzlichen Investitionsmittel zur Verfügung, sondern fördert die Vernetzung und den Informationsaustausch zwischen den Beitrittsländern, hilft bei der Ausbildung der Investitionsplaner und stellt Arbeitsrichtlinien und Checklisten für die Zuständigen in den Beitrittsländern bereit.<sup>483</sup>

#### 5.2.2.2.3 Materielle Initiativmacht: Agenda 2000 und Fortschrittsberichte

Agenda 2000. Im Rahmen ihrer Funktion als Initiativorgan im Beitrittsprozeß hat die Kommission durch die Vorlage von Vorschlägen für Beitrittsstrategien einerseits und die jährlichen Fortschrittsberichte die Möglichkeit, die Gestaltung des Erweiterungsprozesses materiell zu beeinflussen. Federführend beim Entwurf der Agenda 2000,<sup>484</sup> die eine erste Stellungnahme der Kommission zu den Beitrittsanträgen der mittel- und osteuropäischen Staaten enthielt, war die neu eingerichtete *Task Force Accession Negotiations* (TFAN) in der GD 1a. Das von ihr vorgestellte Dokument war dem Duktus nach politischer als das weiter oben vorgestellte Weißbuch zur Integration in den Binnenmarkt. Dennoch behielt die Kommission ihren Fokus der Rechtsanpassung bei, der auf den gesamten Acquis ausgeweitet wurde. Sie formulierte die rechtliche Anpassung als vor allem technischen Prozeß, der im Rahmen von bilateralen Beitrittspartnerschaften voranzutreiben und zu überwachen sei, und plazierte ihn deutlich im Zuständigkeitsbereich der Kommission. In ihrer Analyse über die potentiellen Auswirkungen einer Erweiterung auf die Fortentwicklung der Union nannte die Kommission neun Themen, eines davon Umwelt. Die Aussagen über die Herausforderungen im Bereich der Umweltpolitik waren konkreter als für die meisten anderen Politikfelder formuliert:

*Die Umweltpolitik ist eine große Herausforderung für den Prozeß der Erweiterung: Die Übernahme der Umweltvorschriften und Umweltnormen der Union ist von zentraler Bedeutung, doch kann - in Anbetracht der bestehenden Umweltprobleme und der erforderlichen massiven Investitionen - bei keinem Bewerberland davon ausgegangen werden, daß es dem Acquis in naher Zukunft in vollem Maße entspricht. [...]*

*In Partnerschaft mit der Union sollten in allen Bewerberländern bereits vor dem Beitritt realistische langfristige nationale Strategien zur allmählichen effektiven Angleichung aufgestellt werden, und die Umsetzung sollte insbesondere im Bereich Wasser- und Luftverschmutzung sofort beginnen. [...] Umfangreiche in- und ausländische Finanzmittel, insbesondere aus privaten Quellen,*

<sup>481</sup> Gespräch in der Mission Sloweniens bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

<sup>482</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001a

<sup>483</sup> Commission of the European Communities DG Environment 2001

<sup>484</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997

werden zur Unterstützung dieser Strategien aufgebracht werden müssen. Die Union wird hiervon nur einen Teil tragen können.<sup>485</sup>

Damit erwähnte die Agenda 2000 bereits implizit die Notwendigkeit von Übergangsregelungen für den Umweltsektor. Gleichzeitig wies die Kommission jedoch darauf hin, daß sehr stark unterschiedliche Umweltschutzstandards zwischen den alten und den zukünftigen Mitgliedstaaten zu protektionistischen Maßnahmen in den Ländern mit hohen Schutzniveaus führen würden und damit zu einer Störung des Binnenmarktpinzips. Ein Versagen bei der Übernahme und Anwendung der Umweltschutznormen hätte dementsprechend negative Auswirkungen auf die generelle Entwicklung des Sektors, was aus Sicht der Kommission unbedingt vermieden werden sollte. Durch diese drastischen Aussagen und die Verknüpfung der Fortschritte im sektorspezifischen Erweiterungsprozeß mit der generellen umweltpolitischen Entwicklung im EU-Gefüge hob die Kommission die Bedeutung einer erfolgreichen Anpassung hervor. Als Mittel für die Bewältigung der Herausforderungen sollten bilaterale Beitrittspartnerschaften<sup>486</sup> zwischen jedem Beitrittsland und der Union abgeschlossen werden.

Die Agenda 2000 konzipierte die Beitrittspartnerschaften deutlich als ein von der Kommission gesteuertes Instrument, das per *Kommissionsbeschuß* verabschiedet werden sollte.<sup>487</sup> Dagegen sah der Europäische Rat in Luxemburg einen einstimmigen *Ratsbeschuß* über die grundlegenden Prinzipien der Partnerschaften sowie einen Beschluß mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission über die Ziele, Grundsätze und Prioritäten jeder Beitrittspartnerschaft vor.<sup>488</sup> Durch diese Änderung der Verfahrensweise wurde der Kommission die Möglichkeit der vollständigen Steuerung dieses Instruments aus der Hand genommen. Die Kommission als eigentlich durchführendes Organ tauchte in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates nicht mehr auf.

Während sich die Kommission bei der Gestaltung des sektorübergreifenden Instruments Beitrittspartnerschaft nicht vollständig durchsetzen und als maßgeblicher Akteur ins Spiel bringen konnte, gelang es ihr für den Bereich der Umweltpolitik doch, die Gestaltung der Beitrittspartnerschaften und die Umsetzung der umweltpolitischen Anregungen aus der Agenda 2000 inhaltlich zu steuern. So wurden die oben zitierte Anregung, „langfristige nationale Strategien“ zur effektiven Rechtsangleichung zu entwickeln, dahingehend interpretiert, daß zunächst die Kommission selbst eine Strategie zur effektiven Rechtsangleichung im Umweltsektor in Form einer Mitteilung an die Kandidaten und die anderen EU-Organen vorlegte. Diese sollte zur Konkretisierung und „Ergänzung“ der Vorgaben der Beitrittspartnerschaften, in denen die Umwelt einen von mehreren Schwerpunktsektoren bildete, dienen.<sup>489</sup> Die Formulierung einer sektorspezifischen Beitrittsstrategie in Form der Kommissionsmitteilung *Enlarging the Environment* auf der Basis der Agenda 2000 stellt eine Ausnahme im Erweiterungsprozeß dar.

Auf Initiative der GD Umwelt wurde hier die Möglichkeit wahrgenommen, die Bedeutung des sektoralen Erweiterungsprozesses herauszustellen und besondere Schwerpunkte bei der Fortfüh-

---

<sup>485</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997: 67-68

<sup>486</sup> Rat der Europäischen Union 1998c

<sup>487</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997: 77

<sup>488</sup> Rat der Europäischen Union 1998c

<sup>489</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: 4

zung des Anpassungsprozesses festzulegen. Danach verdienten erstens die länderspezifischen Umweltprobleme besondere Beachtung beim weiteren Anpassungsprozeß. Zweitens sollten noch bestehende rechtliche und administrative Lücken geschlossen werden und drittens muß der hohe Investitionsbedarf im Sektor beachtet werden.<sup>490</sup> Die besonderen Anpassungserfordernisse im Umweltsektor waren zu diesem Zeitpunkt bereits so weit Konsens in der Kommission, daß diese Mitteilung im Unterschied zum Guide to the Approximation als offizielles Kommissionsdokument veröffentlicht wurde.

Ähnlich dem Guide, der als umweltpolitische Antwort auf das Weißbuch über die Integration in den Binnenmarkt vorgelegt worden war, legte auch die Mitteilung der Kommission von 1998 die inhaltlichen Prioritäten der GD Umwelt dar, war jedoch bestimmt für ein breiteres Publikum. Im Vergleich zum Weißbuch von 1995 hatte sich der inhaltliche Fokus des umweltpolitischen Anpassungsprozesses damit von einer Binnenmarktorientierung hin zu einer genuin umweltpolitischen Orientierung entwickelt. Ohne direktes Mandat zur Konkretisierung der umweltbezogenen Ausführungen der Agenda 2000 formulierte die Kommissionsmitteilung von 1998 Handlungsschwerpunkte, die die inhaltliche Zusammenarbeit mit den Kandidaten wie die Ausrichtung auf die Rechtsimplementierung, die Mobilisierung von Infrastrukturinvestitionen und die Dezentralisierung der Beitritts Hilfen deutlich strukturierten.

Fortschrittsberichte. Schließlich gaben die jährlichen Berichte über die Fortschritte der Kandidaten bei der Übernahme der Beitrittskriterien von Kopenhagen der Kommission die Möglichkeit, neue bzw. aus ihrer Sicht wichtige Themen auf die Tagesordnung des Beitrittsprozesses zu setzen. In diesem Sinne ist beispielsweise ihre Forderung nach Vorlage konkreter Schließungspläne des Atomkraftwerks in Kozloduy (Bulgarien) als Voraussetzung für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen im Jahr 2000 zu nennen.<sup>491</sup> Hierbei berief sich die Kommission auf den Auftrag des Rates von Köln, in den Fortschrittsberichten besonders auf die Lage der nuklearen Sicherheit in den Beitrittsländern einzugehen. Der Vorschlag einer direkten Verknüpfung konkreter Zugeständnisse Bulgariens mit der Verhandlungsaufnahme ist dementsprechend als Versuch zu sehen, auch in politischen Fragen des Beitritts inhaltliche Initiativmacht auszuüben. Dies scheiterte jedoch am Europäischen Rat. Die Mitgliedstaaten nahmen den Vorschlag zum Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien während des Gipfels von Helsinki zwar auf, jedoch ohne die Bindung an eine Schließung des Atomkraftwerks. Statt dessen wies der Europäische Rat generell auf die Bedeutung hoher Standards für nukleare Sicherheit in den Beitrittsländern hin.<sup>492</sup>

Im Umweltsektor bestätigten die Fortschrittsberichte die bisherige inhaltliche Schwerpunktsetzung der Kommission im Rahmen des Heranführungsprozesses. So verdeutlichte die Kommission in ihrem ersten Bericht die generellen Defizite aller Beitrittsländer im Umweltbereich wie folgt:

*Die Probleme der Beitrittskandidaten bezüglich der Anforderungen des Acquis im Bereich Umweltschutz scheinen noch nicht als so schwerwiegend angesehen zu werden, daß ihnen politische Priorität eingeräumt wird. Es ist symptomatisch, daß die meisten Beitrittskandidaten, abgesehen*

<sup>490</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: 8-10

<sup>491</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: 35

<sup>492</sup> Conclusions of the Presidency, Helsinki European Council, 10.-11.12.1999, Paragraph 7.



*von einigen Maßnahmen zur Umsetzung des Acquis, keine Strategie zur Finanzierung von Investitionen entwickelt haben.*<sup>493</sup>

Damit wurde noch einmal die bereits in der Kommissionsmitteilung von 1998 erwähnte Bedeutung der Investitionsplanung betont. Die ersten Länderberichte von 1998 stellten vor allem die Anpassungsschritte der Kandidaten in den einzelnen Bereichen des gemeinsamen Besitzstandes dar. Dagegen dienten die Berichte der Folgejahre stärker einer Auswertung der Fortschritte und Defizite, was mit der fortschreitenden Rechtsanpassung in den Beitrittsländern zusammenhing, die die Möglichkeit zu umfassenderer Diskussion gab. Vor allem aber konzentrierte sich die Kommission zunehmend auf die Bewertung der Fortschritte und die Aufzeichnung noch bestehender Umsetzungslücken bzw. Defizite beim Ausbau der Verwaltungskapazitäten. Im Jahre 2002 kamen Hinweise auf die noch notwendige Planung der Umsetzungsinspektion und der Rechtsdurchsetzung als Bedingungen für eine effektive Umsetzung hinzu.<sup>494</sup>

#### 5.2.2.2.4 Zusammenfassende Bewertung der inhaltlichen Initiativmacht

Während in der Frühphase des Heranführungsprozesses die sektorspezifische Politik gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten weitgehend durch die Generaldirektion Umwelt auf der Basis ihrer traditionellen Handlungsmuster strukturiert wurde, gaben die Beitrittsstrategien von Essen und Luxemburg der Erweiterungspolitik einen neuen institutionellen Rahmen. Die eher generellen Weichenstellungen der Strategie von Essen im Jahre 1994 (Binnenmarktorientierung, strukturierter Dialog, PHARE) eröffneten der Kommission auch formell die Möglichkeit, als Initiativorgan der Gemeinschaft den Beitrittsprozeß voranzutreiben. Dabei forderte der Europäische Rat die Kommission mehrfach zu Initiativen auf (Weißbuch zur Integration in den Binnenmarkt, Agenda 2000, Fortschrittsberichte usw.). An dieser Stelle soll nun abschließend bewertet werden, ob es der Kommission insgesamt bzw. der GD Umwelt als Fachdirektion gelungen ist, in diesem neuen, formellen Handlungsrahmen inhaltliche Schwerpunkte zu setzen und damit inhaltliche Initiativmacht im Bereich der Umwelt auszuüben.

Die Tatsache, daß die Kommission in vielen Fällen im Auftrag des Europäischen Rates handelte, deutet zunächst auf ein traditionelles Principal-agent-Verhältnis zwischen beiden Akteuren hin, in dessen Rahmen die Kommission als Expertengremium den Rat in der Agendagestaltung in dessen Sinne entlastet. Jedoch zeigte die Analyse des Weißbuchs wie auch der Agenda 2000, daß die Kommission in beiden Fällen über den Ratsauftrag hinaus eigene inhaltliche Schwerpunkte setzte. Während sie im Weißbuch generell den binnenmarktorientierten Fokus des Europäischen Rates weiterverfolgte, wies sie gleichzeitig auf notwendige weitergehende Heranführungsschritte für den Umweltsektor hin. Noch stärker agendasetzend agierte die Kommission bei der Vorlage der Agenda 2000, in deren Rahmen sie ihre Vorschläge zur Reform der Union mit den Vorschlägen für eine intensiviertere Heranführungsstrategie und die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen verband. Auch in diesem eindeutig strategischen Dokument setzte sie inhaltlich Schwerpunkte, wobei ihre Ausführungen zur Umweltpolitik wie zitiert besonders deut-

---

<sup>493</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998b: 11

<sup>494</sup> Die Aussagen beruhen auf einer Analyse der Fortschrittsberichte zu Ungarn aus den Jahren 1998 bis 2002 sowie einer Analyse der Gesamtdokumente aus den gleichen Jahren, [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_98](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98) und folgende.

lich und weitreichend waren. In beiden Fällen nutzte sie also ihr Mandat für strategische, inhaltliche Schwerpunkte deutlich machende Stellungnahmen. In diesem Sinne kann also eindeutig von der Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht seitens der Kommission durch die federführende GD Binnenmarkt bzw. GD 1a gesprochen werden. Beide Dokumente trugen dazu bei, daß Umweltpolitik im Heranführungsprozeß zunehmend als Kernbereich wahrgenommen wurde.

Auch die Fachdirektion übte inhaltliche Initiativmacht aus. Ihre sektorinternen Bemühungen wie die frühe Kontaktaufnahme und Etablierung enger Beziehungen mit den Beitrittsländern sowie ihre Kommunikationsstrategie sorgten für eine Präsenz des Themas Umwelt in der erweiterungsbezogenen Diskussion und damit für seine Etablierung auf der allgemeinen erweiterungspolitischen Agenda, wie das Weißbuch und die Agenda 2000 belegten. Darüber hinaus dienten beide Dokumente als Ausgangspunkt für die Entwicklung weitergehender sektoraler Heranführungsstrategien durch die Fachdirektion. Mit der Vorlage des Guide to the Approximation von 1997, der Mitteilung über eine umweltpolitische Heranführungsstrategie von 1998 sowie der Mitteilung über die Finanzierung des umweltpolitischen Heranführungsprozesses von 2001 gelang es, über die allgemeinen Erweiterungsstrategien hinaus eine eigene, sektorspezifische Agenda zu entwickeln.

Dies ist erklärbar mit dem Handlungsinteresse einer Fachdirektion, die die Heranführung der Transformationsstaaten an das europäische Umweltrecht als einen vielversprechenden Politikbereich betrachtete, der zum einen der Sache nach von Bedeutung war, gleichzeitig jedoch auch ihr eigenes politisches Profil als Akteur im Heranführungsprozeß stärken konnte. Unter ihrem Einfluß löste sich die Betrachtung der Umweltpolitik von einem in erster Linie binnenmarktorientierten Fokus. Ihr Vorgehen erfolgte dabei in kleinen Schritten. Während der Guide noch einen sehr technischen und eher unpolitischen Charakter hatte, war die Mitteilung über die Bewältigung des umweltpolitischen Anpassungsprozesses von 1998 deutlich stärker programmatisch ausgerichtet, ebenso die Mitteilung über die Finanzierungsstrategien.

Während sich im Frühstadium des Erweiterungsprozesses die GD Umwelt als einziger EU-Akteur aktiv des sektoralen Anpassungsprozesses annahm und dieser im wesentlichen von den allgemeinen politischen Äußerungen über die Erweiterung unberücksichtigt blieb, wurde Umweltpolitik spätestens seit der Agenda 2000 von allen relevanten Akteuren als eines der prioritären Handlungsfelder der Erweiterung betrachtet. Die Nennung der Umwelt als Schwerpunktbereich im Rahmen der Beitrittspartnerschaften sowie des Twinningprogramms und die Einführung eines speziellen Finanzinstruments für Infrastrukturinvestitionen verdeutlichen dies.

Mit der intensivierten Heranführungsstrategie von Luxemburg ging die formelle Kompetenz zur Strukturierung des Beitrittsprozesses in allen Sektoren auf die TFAN bzw. ab September 1999 auf die GD Erweiterung über. Beide arbeiteten jeweils in Kooperation mit den sektoralen Direktionen. Die fachbezogene Generaldirektion war damit nicht mehr der einzige aktive Akteur, sondern arbeitete mit der GD Erweiterung bei der Umsetzung der sektorübergreifenden Heranführungsinstrumenten (Beitrittspartnerschaften, PHARE, Twinning usw.) zusammen.

Dennoch spricht die weitere Veröffentlichung strategischer, fachspezifischer Beitrittsdokumente für das Interesse der Fachdirektion an einer weitergehender Gestaltung des Prozesses. Unter handlungsstrategischen Gesichtspunkten läßt sich damit für die GD Umwelt festhalten, daß sie zum einen bemüht war, daß Thema Umwelt in der offiziellen Beitrittspolitik der Union an her-

ausragender und öffentlichkeitswirksamer Stelle (Weißbuch, Agenda 2000) zu verankern. Zum anderen verfolgte sie das Ziel, ihren eigenen inhaltlichen Einfluß auf den Erweiterungsprozeß nach dem Hinzutreten der erweiterungsspezifischen Generaldirektion durch die Vorlage problemspezifischer, beitriffsrelevanter Strategien für den Umweltsektor aufrechtzuerhalten.

In den letzten Jahren gaben die jährlichen Berichte über die Fortschritte der Kandidaten bei der Erfüllung der Kopenhagenkriterien der Kommission die Möglichkeit zur inhaltlichen Agendagestaltung. Ihre Ausführungen zum Umweltkapitel blieben dabei jedoch über die Jahre hinweg im Allgemeinen sachbezogen und weitgehend unpolitisch. Wie am Beispiel der vorgeschlagenen Schließung des bulgarischen Kernkraftwerks als Bedingung für die Verhandlungsaufnahme gezeigt wurde, stießen die Initiativen der Kommission häufig dann auf Widerstand im Rat, wenn sie sehr deutlich politische Aussagen enthielten. Damit zeigen die Fortschrittsberichte die Grenzen der inhaltlichen Initiativmacht der Kommission gegenüber dem Ministerrat. Erfolgversprechender als der Versuch politischer Einflußnahme war die Konzentration auf eine technische, an Fragen der Rechtsumsetzung, -anwendung und -kontrolle ausgerichtete sektorale Beitrittspolitik der Kommission.

Der letzte Abschnitt des Absatzes zur Initiativmacht im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß thematisiert die Frage, wie sich die formelle und inhaltliche Initiativmacht im Verlaufe der stärker politischen Beitrittsverhandlungen entwickelt hat.

### **5.2.2.3 Principal-agent in der Umweltpolitik: die Beitrittsverhandlungen**

Mit der Aufnahme des Verhandlungsprozesses im März 1998 veränderte sich die Akteursstruktur aufgrund der in Luxemburg beschlossenen Zuständigkeiten. Während die Mitgliedstaaten bislang vor allem anläßlich der Treffen des europäischen Rates in Erweiterungsfragen agierten und die Kommission der wesentliche Akteur im tagtäglichen Anpassungsprozeß war, gewann der Ministerrat durch die Eröffnung der bilateralen Beitrittskonferenzen mit den Kandidaten an Bedeutung. Seine Aufgaben waren erstens die Verabschiedung von gemeinsamen Verhandlungspositionen auf der Basis von Kommissionsvorschlägen und zweitens die Leitung der Beitrittskonferenzen.<sup>495</sup> Nachfolgend werden die Beziehungen zwischen Ministerrat und Kommission im Verlauf der umweltpolitischen Beitrittsverhandlungen vor dem Hintergrund der Annahmen des Principal-agent-Ansatzes analysiert. Dabei wird untersucht, ob es sich um ein klassisches Principal-agent-Verhältnis handelte wie in Kap. 3.3.2.2 dargestellt, oder ob es der Kommission gelang, aufgrund ihres Informationsvorsprungs, der Multiple-principal-Situation im Rat sowie bestehender Politikfenster ihre eigene sektorale Erweiterungsagenda auch in den Verhandlungen durchzusetzen. Dabei ist die Beziehung zwischen Kommission und Rat sowohl in den EU-internen Verhandlungen über eine gemeinsame Position als auch in den Verhandlungen mit den Beitrittsländern Gegenstand der Untersuchung.

#### **5.2.2.3.1 Verhandlungsvorbereitungen**

Auf die Eröffnung des Verhandlungsprozesses am 31. März 1998 folgte die Vorstellung des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU in den 31 Verhandlungskapiteln und der Abgleich mit

dem Rechtsstand in den Beitrittsländern, das sogenannte Screening.<sup>496</sup> Dieses Screening diente dem Ziel, einen Eindruck über die Situation der Rechtsanpassung und -anwendung in den Kandidatenländern zu erhalten. Es wurde von der Kommission und zwar insbesondere von der Fachdirektion in Zusammenarbeit mit der Taskforce Erweiterung der GD 1a durchgeführt. Für das Umweltkapitel (Kapitel 22) begannen die Verhandlungen am 6. Januar 1999 mit dem Screening.

Vertreter der GD Umwelt trafen sich zunächst mit allen Kandidaten der sogenannten ersten Gruppe (Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik sowie Ungarn) und stellten den umweltpolitischen Acquis der EU vor. In bilateralen Gesprächen mit den einzelnen Kandidaten wurde dann der Stand der rechtlichen Umsetzung und effektiven Anwendung des EU-Rechts diskutiert sowie mögliche Anwendungsprobleme identifiziert, die später Gegenstand des Verhandlungsprozesses werden könnten.<sup>497</sup> Dabei stellte sich heraus, daß trotz vieler individueller Problembereiche bei allen Kandidaten ähnliche Schwierigkeiten bei der Anwendung einer Anzahl von investitionsintensiven Richtlinien im Wasser- und Abfallbereich zu erwarten waren. Gerade für die investitionsintensiven Richtlinien stellten die Kandidaten in der Folge Anträge auf Übergangsfristen. Beispielsweise beantragte Ungarn in seinem Positionspapier 24 Übergangsfristen.<sup>498</sup>

Hilfsmittel für das Screening im Umweltbereich waren die sogenannten Konkordanztabellen aus dem Implementationshandbuch, die das Umweltrecht Paragraph für Paragraph aufführten. Sie dienten einerseits den Kandidaten zur Überprüfung der bisher geleisteten Transposition, andererseits der Kommission zur Überwachung der laufenden Anpassungsschritte und strukturierten damit den Prozeß. Die Ergebnisse des Screenings wurden in einem zweiteiligen Dokument zusammengefaßt: einem öffentlichen Teil, der den Kandidaten auch zur Kommentierung und Information vorgelegt wurde, und einem vertraulichen Teil zur Information der Mitgliedstaaten, der eine Einschätzung der Kommission über den Stand der Rechtsanpassung enthielt.<sup>499</sup> Im Anschluß an das Screening legten die Kandidaten ihre Verhandlungspositionen für das jeweilige Kapitel mit Anträgen auf Übergangsfristen für die Anwendung bestimmter Rechtsakte vor.

Auf dieser Basis entwickelte die Kommission eine generelle Strategie für die umweltpolitischen Verhandlungen für alle Beitrittsländer sowie Vorschläge für die jeweiligen gemeinschaftlichen Positionen für die EU. In ihren Berichten gegenüber dem Rat machte sie die Erfordernisse einer klaren Verhandlungsstrategie für das Umweltkapitel deutlich, zum Beispiel hinsichtlich der Reaktion auf die geforderten Übergangsfristen. Fraglich war unter anderem, welche Kriterien für die Verhandlung von Übergangsfristen gelten sollten, bzw. ob allen Kandidaten unabhängig

---

<sup>495</sup> Council of the European Union 1997

<sup>496</sup> Dröll 1998: 17

<sup>497</sup> EU-Rundschreiben des Deutschen Naturschutzrings (DNR), Sonderheft „EU-Erweiterung und Umweltschutz“, Nr. 2, 1999, 3.

<sup>498</sup> Government of the Republic of Hungary 1999. Homeyer/Kempmann/Klasing 1999 liefern eine Übersicht über die von den fünf MOE-Staaten beantragten Übergangsfristen für das Kapitel 22 sowie eine Einschätzung der Kommission über deren Realisierbarkeit.

<sup>499</sup> Homeyer/Kempmann/Klasing 1999

von deren individuellen Umsetzungskapazitäten gleiche Fristen gewährt werden sollten.<sup>500</sup> Generell sollten Übergangsfristen lediglich einen zeitlichen Aufschub der Rechtsanwendung erlauben, keine inhaltliche Ausnahme vom gemeinschaftlichen Rechtsstand. Nach längeren Diskussionen einigten sich beide Akteure auf einen umfassenden Kriterienkatalog für den Umweltbereich.<sup>501</sup> Unannehmbar waren demnach Übergangsfristen für

- die Rechtsübertragung (im Gegensatz zur Rechtsanwendung),
- das Umweltrahmenrecht,
- das Naturschutzrecht,
- die binnenmarktrelevanten Rechtsakte,
- neue den Umweltbesitzstand umsetzende Einrichtungen (z.B. neue, erst im Erweiterungsprozeß entstandene Anlagen zur Abfallverwertung).

Grundsätzlich verhandelbar dagegen sollten Fristen für die Implementation besonders investitionsintensiver Rechtsakte sein, sofern die obigen Kriterien nicht zuträfen.<sup>502</sup> Übergangsfristen durften die Funktionsfähigkeit der Regelungen nicht gefährden, mußten zeitlich und im Umfang begrenzt sowie von einem detaillierten Umsetzungsplan mit realistischen Angaben zur Finanzierung begleitet sein, dessen Realisierung von der Kommission laufend überwacht wird. Zusätzlich sollten sie nicht für die gesamten Rechtsakte gelten, sondern nur für einzelne, besonders schwer zu implementierende Paragraphen oder für einzelne Anlagen, die von der Anwendung ausgenommen werden.<sup>503</sup> Aus Sicht der Mitgliedstaaten wie der Kommission existierten damit klare Verhandlungsrichtlinien, die ein sachorientiertes Vorgehen in den bilateralen Konferenzen ermöglichten.

---

<sup>500</sup> Beispielsweise waren die Berichterstatter des Ausschusses für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments der Auffassung, daß Übergangsfristen eine Fünfjahresfrist generell nicht überschreiten sollten (European Parliament, Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy 2000: 8).

<sup>501</sup> Homeyer/Kempmann/Klasing 1999: 1

<sup>502</sup> Commission of the European Communities, DG Enlargement 2002: 59-60

<sup>503</sup> Gespräch im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, Oktober 2002.

### 5.2.2.3.2 Die Verhandlungspositionen der Europäischen Union

Mit dem Verhandlungsbeginn für das Umweltkapitel im Dezember 1999 übernahm die Kommission eine stärker vermittelnde Rolle, die darauf ausgerichtet war, zum einen die Fortschritte der Kandidaten gegenüber den Mitgliedstaaten deutlich werden zu lassen, zum anderen eine für alle Mitgliedstaaten akzeptable Verhandlungsposition der EU zu entwickeln.<sup>504</sup> Die formellen Rechte bei der Entwicklung der EU-Verhandlungspositionen waren dabei ähnlich denen im Bereich der innergemeinschaftlichen Politikentwicklung verteilt. Zunächst hatte die Kommission das Recht, einen Vorschlag für eine gemeinsame Position der EU im jeweiligen Kapitel zu entwickeln, die nach Abstimmung im Ministerrat die Basis der bilateralen Verhandlungen mit dem jeweiligen Anwärter bildete.<sup>505</sup> Die Beitrittsverhandlungen, in denen GD Erweiterung und die Fachdirektion vertreten waren, leitete die jeweilige Präsidentschaft der Union. In den vereinigten Bereichen erläuterte die Kommission den Verhandlungsgegenstand. Schließlich war die Präsidentschaft gehalten, besonders in Angelegenheiten der ersten Säule der Kommission das Recht zu erteilen, während des Verhandlungsprozesses auftauchende technische Probleme mit den Beitrittsländern zwischen den einzelnen Verhandlungsrunden auszuräumen.<sup>506</sup> Damit erlangte die Phase zwischen den eigentlichen Sitzungen unter dem Gesichtspunkt der Wahrnehmung von Initiativkompetenz eine besondere Bedeutung.

Die gemeinsame Position der Europäischen Union bildete die zentrale Grundlage der Beitrittsverhandlungen, und ihre Definition stellte sich je nach Interessenlage der Mitgliedstaaten in den Sektoren als mehr oder weniger schwierig dar. Damit läßt sich die Formulierung einer von allen Mitgliedstaaten akzeptablen Verhandlungsgrundlage, die darüber hinaus noch der besonderen Interessenlage der Kommission im jeweiligen Sektor entspricht, als der entscheidende Test für die Existenz nicht nur einer formellen, sondern einer inhaltlichen Initiativmacht verstehen. Aufgrund der strukturell schwächeren Verhandlungsposition der Kandidaten stellte die Einigung auf eine gemeinsame europäische Position die Hauptschwierigkeit im Prozeß dar. Die schwierigsten Verhandlungen fanden damit im Ministerrat statt. Aufgabe der agendasetzenden Kommission war es dabei, einen von den Kandidaten umsetzbaren, jedoch auch von allen gegenwärtigen Mitgliedstaaten akzeptablen Vorschlag zu präsentieren und auf eine Einigung in der Erweiterungsgruppe hinzuwirken.

Durch den Einigungszwang der Mitgliedstaaten blieb es der Kommission, anders als im alltäglichen umweltpolitischen Prozeß die Möglichkeit verwehrt, Koalitionen zu bilden. Zwar liegt auch im Erweiterungsprozeß eine Multiple-principal-Struktur im Rat vor, aber die Gefahr, überstimmt zu werden, ist durch das Einstimmigkeitsprinzip ausgeräumt. Die Vorlage einer für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Verhandlungsposition stellt damit ein größeres Hindernis für die Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht dar als die Vorlage für einen Beschluß mit qualifizierter Mehrheit. Daraus läßt sich zunächst folgern, daß im Gegensatz zum Prozeß der generellen Umweltpolitik die Beziehung zwischen Kommission und Rat in der Erweiterung eher dem klassischen Principal-agent-Verhältnis entsprach.

<sup>504</sup> Kapitel 5.2.1.2 stellte die formellen Zuständigkeiten im Rahmen des Verhandlungsprozesses dar.

<sup>505</sup> Council of the European Union 1997

<sup>506</sup> Council of the European Union 1997: 7

Dennoch wies die Handlungssituation der Erweiterung einige Unterschiede zum alltäglichen Politikprozeß auf. Die Verhandlungspositionen bezogen sich auf die Situation der Rechtssetzung in den Beitrittsländern und die beantragten Übergangsfristen. In beiden Bereichen verfügte die Kommission über einen höheren Informationsstand als die Mitgliedstaaten. Durch die Begleitung und Überwachung des sektoralen Erweiterungsprozesses sowie das Screening war sie eng mit der Situation vor Ort vertraut und konnte die Berechtigung der gewünschten Übergangsfristen besser einschätzen als der Rat. Im Vergleich zu den Verhandlungen im alltäglichen Politikprozeß barg der Verhandlungsgegenstand für die Mitgliedstaaten dagegen mehr unbekannte Variablen, da ihre Informationen über die konkrete Situation in den Beitrittsländern in der Regel nur über Dritte erfolgten. Nur wenige Informationen beruhten auf eigener Erfahrung, z.B. aus den Verwaltungspartnerschaften.<sup>507</sup>

Gespräche mit Teilnehmern der Verhandlungen aus Kommission und Mitgliedstaaten in Brüssel ergaben, daß die Entwürfe der Positionspapiere für das Kapitel 22 in der Erweiterungsgruppe generell Anklang fanden und im Unterschied zu anderen Kapiteln ohne substantielle Änderungen bestätigt wurden.<sup>508</sup> Dennoch verließ kein Vorschlag für eine gemeinsame Position der EU zum Kapitel 22 den Ministerrat ganz ohne Veränderungen.<sup>509</sup> Beispielsweise bewertete der Rat die Verhandlungsposition gegenüber Slowenien als zu strikt und wandelte sie ab, verschärfte aber dafür die Position gegenüber Tschechien. Versuche einzelner Mitgliedstaaten, Sonderinteressen in die Formulierung der gemeinsamen Position einzubringen, wurden in der Regel abgelehnt. Beispielsweise regte ein Mitgliedstaat an, im Positionspapier gegenüber der Tschechischen Republik festzuschreiben, daß diese vor der bevorstehenden Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Temelin eine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) gemäß EU-Recht durchführen müsse. Dies widersprach jedoch dem Grundsatz, nach dem die Pflicht zur vollständigen Anwendung des Acquis, und damit auch der vollständigen Anwendung der UVP, erst mit dem Beitrittszeitpunkt eintritt. Aus Sicht anderer Mitgliedstaaten war diese Forderung daher unannehmbar.<sup>510</sup> Seitens der Kandidaten wurde angemerkt, daß sich gerade die Mitgliedstaaten mit ausgesprochenem Interesse an einer Weiterentwicklung der Umweltpolitik auf europäischer Ebene relativ großzügig im Hinblick auf die Gewährung von Übergangsfristen zeigten. Dagegen hätten die weniger umweltpolitisch interessierten Staaten Südeuropas aufgrund einer gefürchteten Wettbewerbsverzerrung weitaus kritischer agiert.<sup>511</sup>

---

<sup>507</sup> Dies wurde im Gespräch mit Mitarbeitern des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Oktober 2002 in Berlin so bestätigt.

<sup>508</sup> Gespräche mit Mitarbeitern der GD Erweiterung der Kommission sowie der Ständigen Vertretungen einiger Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union, Brüssel, Juli 2001. Sämtliche Verhandlungsdokumente mit Ausnahme der Positionspapiere der Kandidaten sind vertraulich und stehen daher bislang im Wortlaut nicht für die Wissenschaft zur Verfügung. Die Bewertung der Verhandlungen hinsichtlich der Beziehung zwischen Kommission und Rat basiert daher auf Gesprächen mit Teilnehmern der Beitrittskonferenzen der EU-Seite sowie der Kandidatenländer.

<sup>509</sup> Gespräch im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, Oktober 2002.

<sup>510</sup> Gespräch in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

<sup>511</sup> Gespräch in der Mission Sloweniens bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

### 5.2.2.3.3 Der Verhandlungsverlauf

Beitrittskonferenzen. Durch die klaren Vorgaben für die Gewährung von Übergangsfristen konnte der Verhandlungsgegenstand mit den einzelnen Kandidaten deutlich reduziert und damit die Verhandlungen abgekürzt werden.<sup>512</sup> Ergebnis der strikten Politik hinsichtlich der Gewährung von Übergangsfristen war beispielsweise die frühzeitige vorläufige Schließung des Umweltkapitels mit Slowenien. Slowenien hatte die geringste Anzahl an Übergangsregelungen beantragt (fünf), von denen drei gewährt wurden, nachdem Slowenien auf der Basis der Kriterien noch vor Verhandlungsbeginn eine zurückzog und eine weitere im Verhandlungsverlauf aufgehoben wurde. Ähnlich wirkte sich die Kriterienformulierung auf den Verlauf der Beitrittsverhandlungen mit Estland aus. Estland hatte in seiner Position erbeten, die bestehende Vogelenschutz-Richtlinie (79/469/EEC) um einige in seinem Territorium existierende Arten zu erweitern und diese damit bereits vor dem Beitritt unter Schutz zu stellen. Dieser Wunsch Estlands wurde auf der Basis des Kriteriums abgelehnt, daß der Rechtsstand selbst im Falle einer Verstärkung des Umweltrechts nicht verhandelbar sei. Dementsprechend werden Anpassungen an die Situation in den Kandidatenstaaten erst nach dem Beitritt erfolgen.<sup>513</sup> Gleichermaßen wurde dem estnischen Antrag, die Habitat-Richtlinie (92/34/EEC) nicht vollständig umzusetzen, nicht stattgegeben.<sup>514</sup>

Die Verhandlungsdauer konnte durch den vorherigen Ausschluß der Möglichkeit, bereits im Verhandlungsprozeß Veränderungen bzw. Ergänzungen des EU-Rechts vorzunehmen, verkürzt werden. Stark interessengeleitet dagegen handelte die EU bei Übergangsfristen für die EU-konforme Ausrüstung bestimmter Anlagen, z.B. zur Müllentsorgung oder -verwertung. Hier wurden Fristen nur für ausgewählte Anlagen, nicht generell für alle Anlagen eines Landes, gewährt.<sup>515</sup> Generelle Übergangsfristen hätten aus Sicht der jetzigen Mitgliedstaaten zu Wettbewerbsnachteilen für ihre eigenen Industrien führen können, was durch die selektive Anwendung der Fristen vermieden werden sollte.<sup>516</sup> Die generell restriktive Anwendung von Übergangsfristen ist damit also nicht ausschließlich auf die Kommission zurückzuführen, die im Interesse eines möglichst vollständig angewandten Acquis agierte, sondern häufig auch auf das Betreiben von Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer heimischen Wirtschaft.

<sup>512</sup> Gespräch in der Mission Sloweniens bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

<sup>513</sup> Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD Außenbeziehungen/Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

<sup>514</sup> Environment Daily, 7.4.1999, <http://www.ends.co.uk/subscribers/envdaily/articles/99040703.htm>, 24.4.2001.

<sup>515</sup> Gespräch im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, Oktober 2002.

<sup>516</sup> Aus deutscher Sicht wurde zwar mit der drohenden Gefahr eines „Ökodumpings auf billigen und mangelhaften Deponien“ bei einer Gewährung von Übergangsfristen argumentiert, die es unbedingt zu vermeiden galt (vgl. hierzu <http://www.bmu.de/sachthemen/euumwelt/erweiterung/htm>, 3.3.2003). Gleichzeitig würde ein Abfall-export in die neuen Mitgliedstaaten jedoch auch die bereits bestehenden Auslastungsdefizite deutscher Anlagen steigern und deren Rentabilität noch stärker beeinträchtigen.



**Dauer der Beitrittsverhandlungen und gewährte Übergangsfristen im Umweltbereich**

Beitrittsland	Beginn der Verhandlungen	Abschluß der Verhandlungen (und Datum der provisorischen Schließung)	Anzahl gewährter( und beantragter) ÜF
Bulgarien	Juli 2001	Offen	
Estland	Dez. 1999	Dez. 2002 (Juni 2001)	6
Lettland	Dez. 1999	Dez. 2002 (Nov. 2001)	8
Litauen	Nov. 2000	Dez. 2002 (Juni 2001)	4
Polen	Dez. 1999	Dez. 2002 (Okt. 2001)	10
Rumänien	März 2000	Offen	
Slowakei	März 2001	Dez. 2002 (Dez 2001)	7
Slowenien	Dez. 1999	Dez. 2002 (März 2001)	3 (5)
Tschechische Republik	Dezember 1999	Dez. 2002 (Juni 2001)	3
Ungarn	Dezember 1999	Dez. 2002 (Juni 2001)	4 (24)

Zwischenverhandlungsphase.<sup>517</sup> Parallel zu den Beitrittskonferenzen und der Aushandlung von Übergangsfristen wurde der Prozeß der Rechtsanpassung und -umsetzung in den Beitrittsländern fortgesetzt. Beide Elemente der Heranführungsstrategie standen somit in einem engen Zusammenhang und beeinflussten sich gegenseitig. Zur besseren Verzahnung und Beschleunigung beider Prozesse beschloß der Europäische Rat auf Vorschlag der Kommission im Dezember 2000 die Einführung eines sogenannten Verhandlungsfahrplans.<sup>518</sup> Dieser nannte für jede Präsidenschaft eine Anzahl von Kapiteln, die zum Abschluß gebracht werden sollten mit dem Ziel, die Verhandlungen Ende 2002 tatsächlich vollenden zu können. Die bilateralen Beitrittskonferenzen sollten nur noch den wichtigsten, d.h. strittigen Verhandlungspunkten vorbehalten bleiben, während die Kommission in der sogenannten Zwischenphase technische Fragen mit den Kandidaten klären sowie die Überprüfung der im Verhandlungsrahmen eingegangenen Verpflichtungen durchführen sollte.

Aus Sicht von Rat und Kommission trug die Umsetzung dieser Strategie wesentlich dazu bei, das Verhandlungstempo zu verstärken.<sup>519</sup> Gleichzeitig eröffnete diese Aufwertung der sogenannten ‚Zwischenverhandlungsphase‘ die Möglichkeit für die Kommission, weiterhin der zentrale Ansprechpartner für Beitrittsländer wie auch für die Mitgliedstaaten zu bleiben, da die verhandlungsrelevanten Informationen über den Erfolg der Implementationsanstrengungen bei ihr zusammenliefen. In Reaktion auf die Ergebnisse der einzelnen Verhandlungsrunden, die häufig in der Formulierung weiterer Bedingungen für die Gewährung von Übergangsfristen seitens der EU bestanden, informierten die Beitrittsländer die Kommission über die Fortschritte bei der Rechtsanpassung und -anwendung, die Formulierung von Finanzierungsplänen usw. Somit fand

<sup>517</sup> Zu Bedeutung der sogenannten Zwischenverhandlungsphase vgl. Friis 1996 in ihrer Arbeit zu den Verhandlungen über die Europaabkommen.

<sup>518</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002

<sup>519</sup> Gespräch in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, Brüssel, Juni 2001.

der Verhandlungsprozeß im wesentlichen auf schriftlichem Wege statt und war durch ständige Rückfragen der Union und darauf bezogene Reaktion der Beitrittsländer gekennzeichnet.<sup>520</sup>

Das Ziel, die Zahl der geforderten Übergangsfristen zu reduzieren wurde begleitet von Hilfsangeboten der Kommission zur rechtzeitigen, auf die jeweilige nationale Situation angepaßte Umsetzung der Richtlinien und zur Minimierung der Kosten. So sollten die Kandidaten bei der Überwachung von Wasser- und Luftqualitätsstandards beispielsweise auf ÜberprüfungsKapazitäten in den Mitgliedstaaten zurückgreifen können, anstelle teure Prüfeinrichtungen zu importieren.<sup>521</sup> Im Sinne des europäischen Richtlinienrechtes, das den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität bei der nationalen Umsetzung läßt, ergaben Gespräche mit Vertretern der Umweltministerien der Kandidatenländer, daß die Kommission bemüht war, die jeweiligen nationalen Bedingungen zu berücksichtigen. Ihr im Herbst 1999 vorgelegtes Handbuch zur Umsetzung des EU Umweltrechtes, das dem Guide to the Approximation von 1997 folgte und die Rechtsanwendung in den Mittelpunkt rückte, diente als Leitfaden für die Aufstellung nationaler Umsetzungs- und Finanzierungspläne. Eine flexible Handhabe wurde insofern unterstützt, als die GD Umwelt im Handbuch Umsetzungsbeispiele vier verschiedener, unterschiedlich administrativ strukturierter Mitgliedstaaten präsentierte, die den Beitrittsländern als Modelle dienen konnten.

Ergänzt wurde der schriftliche Austausch zwischen Beitrittsländern und Kommission durch die Überprüfung der Verhandlungszusagen im Rahmen von Expertenbesuchen, den sogenannten *Peer Reviews*. Die Kommission hatte deren Durchführung im Herbst 2001 vorgeschlagen. Peer Reviews wurden durch die Kommission organisiert, jedoch von Experten aus den Mitgliedstaaten durchgeführt, die im Rahmen von Missionen in die Beitrittsländer die Einhaltung der Verhandlungszusagen überprüften.<sup>522</sup> Insgesamt entsandte bislang Großbritannien die meisten Experten (137), mit weitem Abstand vor Deutschland (78) und Schweden (74). Im Umweltbereich wurde für jedes der 10 Länder, die im Jahr 2004 der Union beitreten sollen, in der ersten Hälfte des Jahres 2002 ein Peer Review durchgeführt.<sup>523</sup> Die Ergebnisse dieser Reviews gingen in die Überarbeitung der Positionspapiere zu den einzelnen Verhandlungskapiteln und damit in die Verhandlungen selbst ein.

#### 5.2.2.3.4 Zusammenfassung inhaltliche Initiativmacht in den Beitrittsverhandlungen

Mit Beginn der Beitrittsverhandlungen veränderten sich die formellen Beteiligungsmöglichkeiten von Kommission und Ministerrat. Verhandlungsführendes Organ war der Rat, der auch über die gemeinschaftliche Politik, d.h. die Verhandlungsposition gegenüber den Kandidaten entschied. Dagegen war die Kommission zuständig für das Screening, für Vorschläge für die Verhandlungspositionen sowie für die parallel zu den Verhandlungen verlaufende Begleitung und Überwachung der Rechtsübernahme bzw. -anwendung in den Beitrittsländern. Damit entspricht die Aufgabenverteilung zwischen beiden Organen grundsätzlich dem klassischen Principal-agent-Ansatz, demgemäß die Kommission den Rat von Aufgaben entlastet und technische Ex-

---

<sup>520</sup> Gespräch mit den Vertretern verschiedener Beitrittsstaaten in den Missionen in Brüssel, Juni 2001 und 2002.

<sup>521</sup> Gespräch im ungarischen Umweltministerium, Abteilung für internationale Zusammenarbeit, Budapest, April 2000.

<sup>522</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 12-13

<sup>523</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 107-108

pertise beisteuert, jedoch nicht in der Lage ist, ihren Wissensvorsprung für die Dominanz des Entscheidungsprozesses auszunutzen. Die Darstellung der Entscheidungsprozesse um die endgültige Formulierung der gemeinsamen Positionen im Umweltkapitel belegt diese Annahme.

Dementsprechend übernimmt im politischen Verhandlungsprozeß jeder Akteur die Funktionen, die ihm aufgrund der formell gesicherten Zuständigkeiten auf Basis der Verhandlungsrichtlinien von 1997 zugewiesen worden waren. Dennoch läßt sich das Verhältnis der beiden Akteure in der Verhandlungsphase im Bereich der Umweltpolitik insgesamt als partnerschaftlich bezeichnen. Aufgrund ihrer starken Expertise über den Stand der Rechtsumsetzung und -anwendung in den Beitrittsländern konnte die Kommission deutlichen Einfluß auf die Formulierung der gemeinschaftlichen Positionen nehmen wie auch auf die Gestaltung der Zwischenverhandlungsphase.

#### **5.2.2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Initiativmacht in der Erweiterung**

Basis für die Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht ist formelle Initiativkompetenz. Diese sichert ab, daß keine Initiative über den Kopf des formell zuständigen Akteurs hinweg entwickelt werden kann. Dagegen hängt die Entwicklung inhaltlicher Initiativmacht von der Informationsverteilung zwischen den Akteuren, der Anzahl der letztlich entscheidenden Akteure und dem Entscheidungsverfahren (Multiple-principal-Situation), der Übersichtlichkeit der Entscheidungssituation und der Dringlichkeit der Entscheidung ab.

Kapitel 4.1.2.2 schloß mit der Annahme, daß in der Umweltpolitik die inhaltliche Initiativmacht der Kommission aufgrund formell existierender Regeln grundsätzlich gegeben ist. Sie steht jedoch zum einen in Zusammenhang mit der Position der Direktion im Kollektiv der Generaldirektionen, zum anderen mit ihrem Verhältnis zum Ministerrat. Abschließend soll nun aufgrund der durchgeführten Untersuchung bewertet werden, inwieweit sich die Kommission auf der Basis sektoraler Handlungslogiken als inhaltliches Initiativorgan im sektorspezifischen Erweiterungsprozeß plazieren konnte, dessen inhaltlicher Einfluß über die Rolle eines Agenten der Mitgliedstaaten hinausgeht.

In der frühen Phase des Prozesses konnte die Kommission, insbesondere die Generaldirektion Umwelt sehr deutlich Initiativmacht in Erweiterungsfragen entwickeln. Dies ist vor allem auf ihre Fähigkeit zurückzuführen, frühzeitige Handlungspräferenzen (Umwelt als Kernbereich der Erweiterung, Übernahme und Anwendung des Acquis über die binnenmarktrelevanten Fragen hinaus) zu definieren. Auf der Basis des Weißbuchs zur Integration in den Binnenmarkt, das den Anstoß zur Entwicklung einer speziellen, umweltbezogenen Erweiterungsstrategie gab, entwickelte die GD Umwelt eine Anzahl zur Umsetzung dieser Präferenzen notwendigen Initiativen und Instrumente. Dadurch sicherte sie sich ihre Position als maßgeblicher Partner für die Beitrittsländer. Die umweltbezogenen PHARE-Programme orientierten sich bereits vor der grundlegenden Reform der finanziellen Unterstützung im Rahmen der Agenda 2000 an einer stärkeren Unterstützung der Rechtsanwendung und der institutionellen Reformen. Dies hatte insofern Vorbildcharakter, als bestimmte Ziele des sektoralen Prozesses auf die sektorübergreifenden Strategien übertragen wurden, z.B. für den Bereich der Finanzierungsinstrumente. Ebenso trug die Mitteilung von 1998 maßgeblich dazu bei, die Beitrittspartnerschaften für den Umweltsektor zu konkretisieren. Man kann diese Handlungsorientierung der Fachdirektion, die sich mit dem Bestreben nach Bildung eines eigenen Profils im Erweiterungsprozeß begründen läßt,

bis hinein in die Verhandlungen verfolgen. Für kein weiteres Verhandlungskapitel wurden von der Fachdirektion ähnlich detaillierte Kriterien für die Gewährung von Übergangfristen entwickelt.<sup>524</sup> Das bedeutende Interesse, das die GD Umwelt dem Erweiterungsprozeß entgegenbrachte, wurde auch durch die verschiedenen Gesprächspartner in den Missionen der Beitrittsländer bei der EU bestätigt.

Mit der Formulierung der Agenda 2000 gewannen sektorübergreifende Akteure, insbesondere die Task Force Accession Negotiation der GD 1a sowie die 1999 gegründete GD Erweiterung Einfluß auf die Gestaltung des Erweiterungsprozesses. Sektorbezogene Politik erfolgte seitdem im Rahmen der übergreifenden Strategien und Zielsetzungen. Dennoch sank die Bedeutung des Sektors innerhalb dieses Gesamtprozesses trotz der verbreiterten Akteursstruktur und veränderter Kompetenzen nicht, sondern nahm eher zu. In diesem Sinne ist es der Fachdirektion gelungen, Umwelt als wichtigen Gegenstand der generellen Erweiterungspolitik zu etablieren. Damit geht die inhaltliche Initiativkompetenz der Kommission deutlich über das grundlegende Principal-agent-Verständnis hinaus, nach dem es die natürliche Aufgabe der Kommission ist, ihre Expertise unter der Kontrolle und im Interesse des Ministerrates beizusteuern.<sup>525</sup> Die Aufrechterhaltung einer speziell sektoralen Erweiterungsstrategie, wenn auch eingebettet in den übergeordneten Prozeß, deutet auf mehr als auf die Funktion eines bloßen neutralen Agendasetters im Auftrag der Mitgliedstaaten hin.

Die Beziehung zwischen Rat und Kommission veränderte sich jedoch schrittweise mit der Aufnahme der Beitrittskonferenzen. Zwar verfügte die Kommission in den Beitrittsverhandlungen über die wichtige Rolle, zustimmungsfähige Positionen zu entwickeln, was ihr nach Aussage der Gesprächspartner aus den verschiedenen Organen auch gut gelungen ist. Zudem konnte sie durch Vorlage einer klaren Strategie für die Verhandlung von Übergangfristen im Umweltbereich den Prozeß deutlich strukturieren.

Für die Bewertung der grundlegenden Annahme dieser Arbeit, daß das im Sektor bestehende institutionelle Gefüge eine situationsstrukturierende und handlungsleitende Funktion auch für den Erweiterungsprozeß erfüllt, bedeuten diese Ergebnisse folgendes. Auch im Erweiterungsprozeß kam der Kommission zugute, daß es sich bei der Umweltpolitik um einen traditionell vergemeinschafteten Politikbereich handelt, in dem die Kommission, insbesondere die GD Umwelt, über eine langjährige Expertise in der Entwicklung von Gemeinschaftspolitiken verfügt. In diesem Sinne fiel es ihr leicht, die Initiative auch im Bereich der Erweiterung zu übernehmen und maßgeblich auf den sektorspezifischen Beitrittsprozeß einzuwirken. Dabei zeigte das Beispiel des Weißbuchs zur Integration der MOE-Staaten in den Binnenmarkt die Grenzen der Definitionsautonomie im Initiativprozeß, die durch das Kollegprinzip in der Kommission bestimmt werden.

Schließlich konnte am Beispiel des umweltpolitischen Verhandlungsprozesses gezeigt werden, daß auch hier kein einfaches Principal-agent-Verhältnis vorliegt. Statt dessen schuf sich die Union im Verhandlungsprozeß Strukturen, die der Kommission eine Einflußnahme auch auf die politischen Verhandlungen ermöglichten. Hierzu gehörten insbesondere die Einteilung der Ver-

---

<sup>524</sup> Commission of the European Communities DG Enlargement 2002

<sup>525</sup> Pollack 1997

handlungen in eine Vorverhandlungsphase (Screening) und die eigentlichen Beitrittskonferenzen, die verschiedenen Verhandlungsebenen im Rat, die in inhaltlicher Hinsicht auf die Zuarbeit und die Expertise der Kommission für die Verhandlung von Übergangsfristen angewiesen waren sowie der parallele Verlauf von Beitrittskonferenzen und ‚technischen‘ Zwischenverhandlungen zwischen den Beitrittsländern und der Kommission.

### **5.2.3 Politikstilentwicklung im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß**

Formelle und informelle Institutionen haben gemäß Kapitel 3.3.2.3 Einfluß auf die Entwicklung von sektorspezifischen Politikstilen. Dabei wurde Politikstil definiert als die Art und Weise der Interaktion der beteiligten Akteure sowie die sich daraus entwickelnden spezifischen Instrumente der Politikgestaltung. Im Umweltbereich hängt die Ausprägung der Interaktionsform von einer bestimmten Zusammensetzung institutioneller Faktoren ab: einer Vielzahl von Akteuren mit heterogenen Interessen, einem stark segmentierten Entscheidungssystem, das sich über mehrere Handlungsebenen (europäischen, staatlich, substaatlich) erstreckt sowie einer deutlichen Präsenz organisierter gesellschaftlicher Interessen (Umwelt-, Verbraucher- und Industrieverbände). Aufgrund dieser Faktoren erfolgt die Interaktion der Akteure in der europäischen Umweltpolitik tendenziell verhandlungsorientiert und wenig hierarchisch. Die wechselseitige Berücksichtigung nationaler Politikstile bis zur Mitte der achtziger Jahren wurde als ‚Patchworkpolitik‘ charakterisiert.

Die Verdichtung spezifischer Interaktionsmuster zu einem identifizierbaren, sektorspezifischen Politikstil erfolgt durch ständige Interaktion, d.h. Routinisierung des Handelns und verfestigt sich um so leichter, je stärker Interaktionsmuster und Instrumenteneinsatz auf einem geteilten normativen Hintergrund mit gemeinsamen Leitbildern und Handlungsprinzipien beruhen. Während zunächst das Vorsorge- und das Verursacherprinzip handlungsleitend wirkten, beeinflusste das in den achtziger Jahren an praktischer Bedeutung gewinnende Subsidiaritätsprinzip die Art und Weise der Interaktion zwischen den Akteuren und insbesondere die Instrumentenwahl. Auf der Ebene der Leitbilder führte seit Anfang der neunziger Jahre die ständige rhetorische wie auch praktische Bezugnahme auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung zu einer neuen normativen Basis. Dies wurde verstärkt durch die formelle Verankerung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes im Zielkatalog des Vertrages von Amsterdam. Die sich gegenseitig beeinflussenden Prozesse auf der normativen und auf der Handlungsebene bewirkten den Übergang von einem Politikpatchwork hin zu einem Politikstil der Netzwerk-governance. Erkennbar wurde dieser Wandel des Politikstils an der Ablösung traditionell interventionistischer ‚Command and Control‘-Instrumente mit Betonung der vollständigen Harmonisierung der Rechtsetzung durch flexiblere Instrumente wie Rahmenrichtlinien, prozedurale und marktorientierte Regelungen. Damit zusammenhängend veränderte sich die Akteursstruktur der Umweltpolitik. Rechtsakte wie die Richtlinie über Zugang zu Information oder die Öko-Audit Verordnung öffneten das Feld für wirtschaftliche Akteure, Nichtregierungsorganisationen wie auch für die allgemeine Öffentlichkeit. Insgesamt verbreiterte sich im Prozeß der umweltpolitischen Integration das Akteursspektrum, das mit der Realisierung der umweltpolitischen Zielsetzungen, wie sie in den Umweltaktionsprogrammen definiert wurden, betraut war. Aus dieser Analyse resultierte schließlich die Annahme, daß der Prozeß des Wandels von Stil, Handlungsinstrumenten und normativem Hintergrund eine handlungsleitende Wirkung auch auf die Interaktion zwischen der

Europäischen Union und den Kandidaten im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß haben würde.

Durch die Pflicht zur Umsetzung des gesamten Acquis müssen sich die Kandidaten mit der Gesamtheit des bestehenden Umweltrechts, alt wie neu, auseinandersetzen und übernehmen somit die ganze Rechtsetzungsgeschichte der EG bzw. EU in ihr nationales Recht. Unter den 91 im Guide to the Approximation aufgeführten Rechtsnormen sind alte ‚Command and Control‘-Instrumente wie auch moderne, prozedurale Regelungen. Herausforderung für die Kandidaten ist es, diese unterschiedlichen Rechtsinstrumente zu einem nationalen Umweltrecht zu entwickeln, das möglichst kohärent ist und zugleich die Europäischen Regelungen adäquat abbildet. Die Unterstützung der Europäischen Union bei dieser Aufgabe basiert auf einem Interaktionsansatz, der sowohl traditionelle ‚Command and Control‘-Elemente als auch Aspekte der Netzwerk-governance enthält.

Die Datenbasis der folgenden Ausführungen ist weitgehend identisch mit der der vorausgegangenen Kapitel. Hier wird sie jedoch verwendet zur Untersuchung der Frage, inwieweit innergemeinschaftliche Institutionen auch im Außenverhältnis, d.h. in der Beziehung zu den Beitrittsländern, handlungsleitend sind. Diskutiert werden zunächst Aspekte eines ‚Command and Control‘-Ansatzes der EU gegenüber den Kandidaten, um dann die Entwicklung hin zu einer Netzwerk-governance, die auf Partizipation und geteilter Verantwortung beruht, aufzuzeigen. Dabei wird gleichzeitig die normative Verankerung der jeweiligen Politikstile und deren mögliche Auswirkungen auf die Erweiterungspolitik skizziert.

### **5.2.3.1 ‚Command and Control‘ als Interaktionsansatz gegenüber den Kandidaten**

Bis in die Gegenwart hinein läßt sich der detaillierte Regulierungsansatz, wie er für die europäische Umweltpolitik bis Mitte der achtziger Jahre kennzeichnend war, auch für den umweltbezogenen Beitrittsprozeß nachweisen. Im Unterschied zur alltäglichen Umweltpolitik dehnte die EU diesen regulativen und kontrollorientierten Ansatz gegenüber den Kandidaten jedoch besonders stark auf die praktische Anwendung des Umweltrechts aus, nicht nur auf die förmliche Umsetzung.

Rechtliche Basis der Beziehungen zwischen der Union und den Kandidaten bildeten die seit 1991 geschlossenen Assoziationsabkommen, in deren Rahmen Umweltpolitik eines von mehreren Handlungsfeldern war.<sup>526</sup> Da sich die Zielsetzung der Assoziationsabkommen jedoch vor allem auf eine Anpassung der MOE-Staaten an den Binnenmarkt sowie die Errichtung von Freihandelszonen ausrichtete, hatten umweltpolitische Erwägungen keine vorrangige Bedeutung. Zwar nannten die Abkommen Bereiche, in denen eine Anpassung an das Recht der EU für die Ziele der Assoziation erforderlich sein sollte:

*Art. 67: Die Vertragsparteien erkennen an, daß die Angleichung der bestehenden und künftigen Rechtsvorschriften Ungarns an das Gemeinschaftsrecht eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Integration Ungarns in die Gemeinschaft darstellt. Ungarn wird dafür sorgen, daß die künftigen Rechtsvorschriften möglichst weitgehend mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.*

---

<sup>526</sup> Eine Übersicht über die abgeschlossenen Europaabkommen gibt Lippert 2000: 112-113.

*Artikel 68: Die Angleichung der Rechtsvorschriften betrifft insbesondere folgende Bereiche:[...] Verkehr und Umwelt.<sup>527</sup>*

Detailliertere Angaben über den Grad und mögliche Methoden der Rechtsangleichung wurden jedoch nicht gemacht. Die verabredete Zusammenarbeit in verschiedenen Politikbereichen der EG/EU diente vor allem der Flankierung der vorrangig ökonomischen Zielsetzung, so auch im Umweltbereich:

*Artikel 79 Umwelt: (1) Die Vertragsparteien entwickeln und verstärken ihre Zusammenarbeit bei der lebenswichtigen Bekämpfung von Umweltschäden, die sie zur Priorität erhoben haben.<sup>528</sup>*

Die Aufzählung verschiedener umweltpolitischer Handlungsbereiche erfolgte ebenfalls ohne die Nennung möglicher Kooperationsformen und Instrumente.

Durch den in Aussicht gestellten Beitritt der Transformationsstaaten auf dem Gipfel von Kopenhagen 1993 und die 1994 verabschiedete Beitrittsstrategie von Essen veränderte sich die materielle Handlungsgrundlage für die Kooperation zwischen der Union und den Kandidaten. Die Handlungsorientierung beider Seiten richtete sich nun auf das Ziel des Beitritts aus. Dieser konnte aus Sicht der Union nur unter der Bedingung der vollständigen Übernahme des umweltrechtlichen Besitzstandes der Union in das nationale Recht stattfinden. Dementsprechend entwickelte die Kommission als Initiativorgan der Union ihre Heranführungsinstrumente zunächst strikt im Hinblick auf die notwendige Rechtsanpassung. Der Guide to the Approximation gab mit seinen Konkordanztabellen eine einheitliche Struktur für die zu erfüllenden Anpassungsmaßnahmen in den Kandidatenstaaten vor.<sup>529</sup>

Im Gegensatz zu früheren Erweiterungen fokussierte die Kommission in ihren Heranführungsinstrumenten dieses Mal jedoch nicht nur die rechtliche Umsetzung, sondern insbesondere die effektive Rechtsanwendung.<sup>530</sup> Dies kann zurückgeführt werden auf die Erfahrungen aus der Süderweiterung in den achtziger Jahren, bei der nur die legale Umsetzung des zu diesem Zeitpunkt auch noch wesentlich weniger umfangreichen Acquis gefordert war. In den Berichten der Kommission über die Beitrittsfähigkeit der südeuropäischen Anwärter spielte die Umwelt kaum eine Rolle.<sup>531</sup> Gleichermäßen verzichteten diese auf die Aushandlung von Übergangsfristen für den Umweltacquis und versprachen eine zügige Umsetzung nach dem Beitritt.<sup>532</sup> Starke Implementationsdefizite in den neuen Mitgliedstaaten trugen wesentlich zur Gründung der sogenannten Kohäsionsfonds mit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags 1992 bei. In ihrem Rahmen wurden aus Gemeinschaftsmitteln vorrangig Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturprojekte in den neuen Mitgliedstaaten finanziert.<sup>533</sup>

Zur Vermeidung dieser Umsetzungsprobleme im Fall der Osterweiterung legte die Kommission seit etwa 1997 einen Schwerpunkt auf die Überwachung der effektiven Rechtsanwendung in den Beitrittsländern. Sie entwickelte eine Anzahl von sektorspezifischen Unterstützungs- und Kontrollinstrumenten, die den Kandidaten wenig Raum ließen für individuelle Wege der

---

<sup>527</sup> Rat der Europäischen Union 1993

<sup>528</sup> Rat der Europäischen Union 1993

<sup>529</sup> Milieu Ltd/Regional Environmental Center (REC) 2000: 11

<sup>530</sup> Interview mit Kommissarin Bjerregaard, in: Enlarging the Environment No 5, July 1999.

<sup>531</sup> Soveroski 1998: 5

<sup>532</sup> Soveroski 1998: 7

<sup>533</sup> Carius/Homeyer/Bär 1999: 21

Rechtsübertragung und -anwendung. Kapitel 5.2.2.2.2 hatte bereits die Hilfsmittel der Generaldirektion Umwelt erwähnt, mit deren Hilfe die Beitrittsländer wie auch die Kommission den Stand der rechtlichen Übertragung und Anwendung paragraphenweise verfolgen konnten. Zur Förderung des Informationsaustausches zwischen den Vollzugsbehörden der Beitrittsländer schuf die Generaldirektion Umwelt 1998 zusätzlich das sogenannte *Network for the Implementation and Enforcement of European Environmental Law - Accession Countries* (IMPEL-AC) nach dem Muster des IMPEL-Netzwerks der Mitgliedstaaten.<sup>534</sup> Vorbehalte unter den Umweltministerien der Mitgliedstaaten führten dazu, daß die Beitrittsländer nicht in das bereits bestehende Netzwerk aufgenommen wurden, sondern in einem eigenen, bei der Kommission angesiedelten Gremium zum Austausch über die erweiterungsspezifischen Probleme der Rechtsanwendung zusammenkamen.

Die strikte, am Rechtstext ausgerichtete Heranführungspolitik der Generaldirektion Umwelt hielt auch Einzug in die sektorübergreifende Erweiterungspolitik der Union. In allen seit 1998 geschlossenen bilateralen Beitrittspartnerschaften wurde Umwelt als Schwerpunktsektor definiert, wobei es der Kommission überlassen blieb, die jeweiligen kurz- und mittelfristigen Schwerpunkte bei der Rechtsanpassung und -anwendung für jeden Kandidatenstaat zu bestimmen. Zu den kurzfristigen Arbeitsschwerpunkten gehörten für alle Kandidaten die Übernahme der Rahmengesetzgebung im Umweltsektor, zu den mittelfristigen die Entwicklung von Strukturen für die Anwendung der Rechtsetzung sowie deren Überwachung. Zusätzlich wurden für jedes Beitrittsland Prioritäten für die weitere Rechtsumsetzung und Anwendung auf der Basis der bereits vorhandenen Gesetzgebung gesetzt.<sup>535</sup> Die Beitrittsländer waren gehalten, nationale, ständig aktualisierte Programme über die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes zu erarbeiten, die auf die kurz- und mittelfristigen Schwerpunkte der Beitrittspartnerschaften eingehen und auch einen Zeitplan für deren Übernahme und Anwendung enthalten mußten. Ihre Fortschritte bei der Realisierung der kurz- und mittelfristigen Prioritäten überwachte und bewertete die Kommission und veröffentlichte sie im Rahmen der jährlichen Fortschrittsberichte. Gleichzeitig bildete diese Bewertung die Grundlage für die Anpassung der Prioritäten in den jährlichen Überarbeitungen der Beitrittspartnerschaften.<sup>536</sup>

Starke Kontrollmechanismen waren schließlich auch Bestandteil der Beitrittsverhandlungen im Rahmen der bilateralen Regierungskonferenzen. Im Anschluß an das Screening auf der Basis der Konkordanztabellen überwachte die Kommission anhand von laufenden Berichten der Beitrittsländer die zeitliche wie inhaltliche Einhaltung der Verhandlungszusagen. Abgerundet wurden die Monitoringmaßnahmen der Union durch die erwähnten Peer Reviews unter Einbindung von Umsetzungsexperten aus den Mitgliedstaaten.

Aufgrund der bislang beschriebenen Interaktion zwischen der Union und den Beitrittsländern läßt sich demnach eher ein stark legalistischer, kontrollorientierter Politikstil seitens der EU,

<sup>534</sup> Enlarging the Environment No 12, August 1998, 5-6.

<sup>535</sup> Vgl. hierzu stellvertretend Rat der Europäischen Union 1998a und Rat der Europäischen Union 1998b.

<sup>536</sup> Die EU schloß beispielsweise mit Ungarn 1998 die erste Beitrittspartnerschaft ab (Rat der Europäischen Union 1998a), die 1999, 2001 und 2002 hinsichtlich der Prioritäten überarbeitet wurde. Vgl. exemplarisch auch die Fortschrittsberichte der Kommission über Ungarn von 1998 bis 2002, in denen auf den Stand der Umsetzung der kurz- und mittelfristigen Prioritäten aus den Partnerschaften eingegangen wird ([http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_98](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98) und folgende).



wie er in der Frühphase der europäischen Umweltpolitik entwickelt wurde, festmachen. Die Fokussierung einer buchstabengetreuen Anwendung des Umweltrechts und ihre Überwachung durch die Kommission sprechen dafür, daß die Handlungsprinzipien der neueren europäischen Umweltpolitik keine ausgeprägte Rolle im sektorspezifischen Erweiterungsprozeß spielten. Subsidiarität, die den staatlichen und substaatlichen Akteuren in den Mitgliedstaaten mehr Handlungsautonomie läßt, geteilte Verantwortung und Dezentralisierung fanden erst in jüngster Zeit ihren Weg in die sektorale Beitrittspolitik.

### 5.2.3.2 Netzwerk-governance im Beitrittsprozeß

Dies stand gerade in der ersten Phase des Beitrittprozesses in engem Zusammenhang mit den noch schwach ausgebildeten administrativen Kapazitäten in den Beitrittsländern, die aus Sicht der EU einen weitgehend selbstgesteuerten Beitrittsprozeß wenig erfolgreich erscheinen ließen:

*Several of the first-wave accession countries lack the institutional capacity to undertake all but the most basic environmental policy functions. In some cases there is not an awful lot to devolve power down to. ...Ironically, enlargement may eventually boost political pressure to centralize enforcement in the EU in order to circumvent serious implementation problems, thereby undermining the more minimalist (i.e. state dominated) subsidiarity agenda pursued by more sceptical states.<sup>537</sup>*

Trotz der weiterhin geltenden Skepsis gegenüber größerer Handlungsautonomie für die Beitrittsländer haben jedoch in den letzten Jahren vermehrt Instrumente aus der Netzwerk-governance Einzug in die umweltpolitische Heranführungspolitik gehalten.

Netzwerk-governance ist eine Interaktionsform für komplexe Handlungssituationen, in denen eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, deren gegenseitige Anerkennung Grundbedingung der Legitimation des Entscheidungssystems ist, zusammenkommen. Problemlösung innerhalb dieser Strukturen ist nur im Rahmen eines Interessenausgleichs möglich.<sup>538</sup> Kennzeichen von Netzwerk-governance im Umweltbereich ist eine Vielzahl von Akteuren, die in die verschiedenen Phasen des politischen Prozesses, von der Themenfindung über die Agendagestaltung hin zur Umsetzung und Kontrolle, aktiv beteiligt sind. Akteursbeziehungen sind hier nicht durch Hierarchien gekennzeichnet, sondern durch partnerschaftliche, problemlösungsorientierte Zusammenarbeit auf der Grundlage des Prinzips der geteilten Verantwortung.

Im alltäglichen Politikprozeß ging die Entwicklung neuer Interaktionsformen einher mit der skizzierten schrittweisen Veränderung der normativen Handlungsbasis. Die Realisierung des von den umweltpolitischen Akteuren im Fünften Umweltaktionsprogramm verankerten Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung erforderte die Beachtung neuer Handlungsprinzipien wie die Integration von Umweltbelangen in andere Sachbereiche, die gemeinsame Verantwortung für Anwendung und Einhaltung des Gemeinschaftsrechts sowie die Beteiligung breiterer Akteurskreise. Der vorliegende Absatz untersucht die Beziehungen zwischen der EU und den Beitrittsländern im Hinblick auf die Entwicklung von typischen Interaktionsformen der Netzwerk-governance. Gegenstand der Analyse sind unter anderem die jüngsten Reformen der Finanzhilfe, die Schaffung neuer Akteure zur Verbesserung der Rechtsanwendung und -kontrolle sowie die ver-

<sup>537</sup> Jordan/Jeppesen 2000: 72

<sup>538</sup> Kohler-Koch 1999a: 33-34

stärkte Beteiligung der Beitrittsländer an der Gestaltung der allgemeinen europäischen Umweltpolitik.

#### 5.2.3.2.1 Subsidiarität, geteilte Verantwortung und Integration: Die Dezentralisierung der Finanzhilfe

Gemäß empirischer Untersuchungen teilen die Beitrittsländer die normative Basis europäischer Umweltpolitik, wie sie das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verkörpert.<sup>539</sup> In ihren Vorschlägen für die Gestaltung des Sechsten Umweltaktionsprogramms der EU favorisierten die Beitrittsländer die gleichen Handlungsprinzipien wie die gegenwärtigen Mitglieder. Subsidiarität, die Ausweitung der Rahmengesetzgebung sowie eine stärker Involvierung privater Akteure wurden als die maßgeblichen Konzepte für eine erfolgreiche Umweltpolitik nach der Erweiterung vorgeschlagen.<sup>540</sup> Diese deutliche Übereinstimmung mit den Handlungsnormen der EU läßt den Schluß zu, daß die Beitrittsländer die normative Basis für umweltpolitisches Handeln zunächst einmal von der EU übernommen haben, ohne über die zur Realisierung notwendige institutionelle und kognitive Basis zu verfügen.<sup>541</sup> Das bisherige Fehlen inhaltlicher Voraussetzungen zur Realisierung informeller Handlungsnormen (z.B. die Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen, die Ausbildung lokaler und regionaler Expertise für die Anwendung und Kontrolle von Umweltrecht oder die Entwicklung von Zivilgesellschaft) erklärt die im vorigen Abschnitt beschriebene legalistische und kontrollorientierte Ausrichtung der umweltpolitischen Heranführungspolitik seitens der Union. Seit dem Ende der neunziger Jahre verfolgt die umweltbezogene Beitrittspolitik verstärkt das Ziel, die Bildung der erforderlichen Handlungsbasis zu unterstützen. Damit rückten in der Interaktion mit den Beitrittsländern neue Heranführungsinstrumente auf der Basis moderner umweltpolitischer Handlungsprinzipien in den Mittelpunkt der Erweiterungspolitik.

Subsidiarität und geteilte Verantwortung. Die Neuorientierung der Heranführungspolitik gründete in dem Interesse, die Kandidaten auf ihre Rolle als Vollmitglieder vorzubereiten, die sich nach dem Beitritt gleichberechtigt an der Entwicklung und Umsetzung von Umweltpolitik beteiligen können. In diesem Sinne sollte die Interaktion zwischen den Kandidaten und der EU in eine stärkere Selbständigkeit für die Kandidaten und eine überwachende und betreuende Rolle der Kommission auf der Basis der geteilten Verantwortung münden. Mit diesem Ziel wurden beispielsweise die Finanzprogramme PHARE und ISPA reformiert.

Pläne, PHARE in Richtung der bestehenden Strukturhilfe für die jetzigen Mitgliedstaaten zu verwandeln, bei der die Empfänger die alleinige Verantwortung für die finanzielle Administration ihrer Mittel haben, bestehen seit der Reform im Zuge der Agenda 2000. Seit Beginn der ISPA-Förderung im Jahr 2000 wird PHARE schrittweise in einen Strukturfonds umgewandelt, dessen Förderung auf die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der erweiterten Union ausgerichtet ist. Die bis zum Jahr 2000 für umweltschutzbezogene Investitionen verwendeten PHARE-Mittel können zukünftig für diese Ziele eingesetzt werden.<sup>542</sup> Förde-

---

<sup>539</sup> Jehlicka 2002: 18

<sup>540</sup> Regional Environmental Center (REC) 2000

<sup>541</sup> Jehlicka 2002: 19

<sup>542</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD Erweiterung 2000: 30

rungswürdige Projekte müssen wie bei den jetzigen Mitgliedern auch in ein integriertes regionales Entwicklungsprogramm eingebunden sein. Die Kommission gibt in diesem Sinne keine generellen, sektorbezogenen Förderschwerpunkte mehr vor, sondern handelt sie mit dem jeweiligen Beitrittsanwärter aufgrund des nationalen Bedarfs individuell aus. Statt wie bisher politikfeldspezifische Einzelprojekte zu fördern, finanziert PHARE nun z.B. Maßnahmen zur Schaffung von Verwaltungsstrukturen für das Management der zukünftigen Strukturhilfe. Zu diesem Zweck werden seit 2001 etwa 50% der vormals für die Investitionsförderung vorgesehenen PHARE-Mittel verwendet.<sup>543</sup>

Zusätzlich dazu sollten die Kandidaten von 2002 an für die Durchführung der Projekte zuständig sein sowie stärker am Monitoring beteiligt werden. Die Kommission wird dabei zunehmend die Funktion der ex-post-Kontrolle übernehmen. Zugleich werden die Delegationen der Kommission in den Beitrittsländern verstärkt mit der Durchführungskontrolle betraut (Dekonzentration).<sup>544</sup> All diese Maßnahmen dienen der Dezentralisierung der Finanzhilfe sowie der Stärkung der Eigenverantwortung der Beitrittsländer. Die Vorbereitung der Beitrittsländer auf die unionsinternen Unterstützungsinstrumente soll zukünftig laut Kommissionsvorschlag durch die Einführung von Mehrjahresprogrammen erfolgen, die den Kandidaten mehr Flexibilität beim Mitteleinsatz ermöglichen. Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen des Finanzierungsprogramms für den Agrarbereich SAPARD zeigen jedoch, daß die Einrichtung von administrativen Strukturen für das Management der Mehrjahresmittel in den Beitrittsländern Probleme bereitet und eine weitere Dezentralisierung behindert.<sup>545</sup>

Die Entwicklung des Finanzinstrumentes ISPA geht in die gleiche Richtung wie PHARE. ISPA ähnelt dem mit dem Vertrag von Maastricht geschaffenen Kohäsionsfonds, der Mitgliedstaaten, deren Bruttoinlandsprodukt unter 90% des EU-Durchschnitts liegt, bei der Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsprojekten unterstützt.<sup>546</sup> ISPA wurde so entwickelt, daß die Kandidaten durch die Nutzung auf die Verfahren vorbereitet werden, die nach dem Beitritt bei der Beziehung und Verwaltung der Kohäsionsfondsmittel angewandt werden. Die Anwärter müssen zukünftig die Verantwortung für die selbständige Mitteleinwerbung und dezentralisierte Mittelverwaltung übernehmen. Damit bleibt die Entwicklung von kofinanzierbaren Projekten den Kandidaten überlassen, ebenso wie ihre Durchführung und Verwaltung.

ISPA-Förderung war ursprünglich für Infrastrukturprojekte von mindestens 5 Mio. Euro-Gesamtsumme vorgesehen, wobei die EU maximal 80% des Kapitals stellte. Aus EU-Sicht war dieser Schwellenwert sinnvoll, da zum einen die Zielsetzung des Programms in der Finanzierung großer Infrastrukturmaßnahmen (Anbindung der Kandidaten an die europäischen Verkehrswege, Entwicklung von kommunalen Kläranlagen usw.) lag. Zugleich bedeutete die Administration eines Projektes mit geringerem Finanzvolumen einen vergleichsweise größeren Arbeitsaufwand für die Kommission, die eine geringere Anzahl großer Projekte leichter bearbeiten kann als eine Vielzahl kleiner Projekte. Die fehlende Erfahrung der Kandidaten bei der Entwicklung und vor allem die fehlenden nationalen Ressourcen zur Kofinanzierung derart großer

---

<sup>543</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD Erweiterung 2000: Einleitung

<sup>544</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD Erweiterung 2000: 26

<sup>545</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002b

<sup>546</sup> Friends of the Earth Europe/European Environmental Bureau 2001: 80

Projekte behinderte jedoch die direkte Umsetzung des Programms. Verzögerungen im Mittelabfluß und wiederholte Anfragen der Kandidaten bei der Kommission führten schließlich zu einer Reform der Finanzierungsstrategie in dem Sinne, daß auch kleinere Projekte unter 5 Mio. Euro Gesamtsumme gefördert werden können. In Gesprächen teilten Vertreter der Ministerien aus den Beitrittsländern mit, daß die Kommission bei der Gewährung der ISPA Mittel nicht mehr nach der Mindestsumme schaue, sondern daß allein die Güte des Projektes den Ausschlag über die Kofinanzierung gebe.<sup>547</sup> Zudem haben die Kandidaten die Möglichkeit, kleinere, inhaltlich ähnliche Projekte zu einem großen ISPA-Projekt zusammenzuschließen, im Umweltsektor beispielsweise die Entwicklung mehrerer Wasseraufbereitungsanlagen am gleichen Flußlauf, um auf ein entsprechendes Finanzvolumen zu kommen. Im Jahre 2001 wurden erstmals derartige Projektgruppen gefördert.<sup>548</sup> Darin zeigt sich, daß ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Realisierung des Prinzips der geteilten Verantwortung die Gewährung von Flexibilität bei der Umsetzung von Maßnahmen ist.

Integrationsprinzip. Elementarer Bestandteil einer Politik der nachhaltigen Entwicklung ist schließlich das Integrationsprinzip, nach dem Umweltbelange in anderen Sektorpolitiken wie Handel, Landwirtschaft oder Verkehr berücksichtigt werden müssen. Der Integration gilt das große Interesse der Generaldirektion Umwelt und auch der Beitrittsländer, wie ihr Beitrag zum Sechsten Umweltaktionsprogramm zeigte. Seiner Bedeutung wird in Äußerungen beider Seiten immer wieder Rechnung getragen. Dennoch sind bei der konkreten Umsetzung in der Erweiterung, ebenso wie im alltäglichen EU-Politikprozeß, starke Defizite zu erkennen. Beispiel hierfür ist wiederum das ISPA-Programm. Beide Förderbereiche stehen potentiell in einem Konflikt zueinander, da die Förderung von Verkehrsinfrastruktur umweltschädigend wirken kann. Die Einbeziehung des Umweltschutzaspektes in die Planung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben in den Beitrittsländern ist daher laut ISPA-Regeln Voraussetzung für die Mittelvergabe und damit ein Beispiel für Versuche, das Integrationsprinzip im Beitrittsprozeß zu berücksichtigen. Dementsprechend sieht die ISPA-Verordnung von 1999 für jedes förderungswürdige Projekt auch die vorherige Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung „*similar to the assessment provided for in the Council Directive 85/337/EEC of 27 June...*“ durch das Kandidatenland vor.<sup>549</sup> In den Förderrichtlinien für den Transportsektor wird ebenfalls auf die besondere Berücksichtigung von Umweltaspekten hingewiesen:

*All projects must [...] respect the principle of sustainable and environmentally sound development enshrined in Article 2 of the Treaty.*<sup>550</sup>

Bei der Projektbewertung wird jedoch häufig auf die mangelhafte Einbeziehung des Integrationsprinzips in die Planung der Verkehrsinfrastrukturprojekte hingewiesen, insbesondere im Hinblick auf den Umsetzung des Naturschutzacquis in den Beitrittsländern. Während die Anwendung der Naturschutzrichtlinien, so z.B. die Ausweisung von Schutzgebieten im Rahmen des Natura 2000-Netzwerks, erst zum Beitrittszeitpunkt abgeschlossen sein muß (und aufgrund des vergleichsweise niedrigen Investitionsaufwands auch kein Förderschwerpunkt von ISPA

<sup>547</sup> Gespräch in der Mission Sloweniens bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

<sup>548</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a: 9

<sup>549</sup> Council of the European Union 1999a: Annex II, Punkt 5, Hervorhebung durch die Verfasserin.

<sup>550</sup> Commission of the European Communities, DG Regio 2002: 7-8]

ist), wird Verkehrsinfrastrukturentwicklung bereits im Vorfeld des Beitritts gefördert. Bewertungen der ersten ISPA-Projekte zeigten, daß die Investitionen zu einem größeren Teil in den Straßenbau und nicht in den Ausbau des umweltfreundlicheren Schienennetzes fließen. Beispielsweise wurden im Jahr 2001 57,51% der ISPA-Mittel für den Verkehrssektor in den Straßenausbau investiert, während auf den Ausbau des Schienennetzes nur 39,79% entfielen.<sup>551</sup> Damit könnte sich zum Beitrittszeitpunkt ergeben, daß aufgrund bereits durchgeführter Maßnahmen im Verkehrsbereich der Anteil an schützenswerten Gebieten gesunken ist, wie am Beispiel des Ausbaus der Transeuropäischen Autobahn von Sofia nach Athen gezeigt werden kann. Während Bulgarien zum Straßenausbau bereits jetzt ISPA-Mittel erhält, muß es seine schützenswerten Regionen, durch die die Autobahn führen wird, erst zum Beitritt, d.h. frühestens im Jahr 2007, deklarieren.<sup>552</sup> Die Ungleichzeitigkeit der Maßnahmendurchführung ist damit ein wesentliches Problem für die Umsetzung des Integrationsprinzips.

Ein weiteres Problem ist die vollständige Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Beitrittsländern vor Beantragung der ISPA-Projekte. Da die UVP-Richtlinie aufgrund ihrer komplexen Handlungsanforderungen noch nicht in allen Kandidatenländern vollständig angewandt wird, kann eine Prüfung der für ISPA-Förderung vorgesehenen Projekte nur ansatzweise erfolgen. In ihrer Bewertung der Fortschritte von ISPA im Jahr 2001 mahnte die Kommission eine Beschleunigung der Anwendung der UVP-Richtlinie an.<sup>553</sup>

Insgesamt läßt sich also festhalten, daß die Handlungsprinzipien der Subsidiarität und geteilten Verantwortung wie auch das Integrationsprinzip seit der Reform der Heranführungsstrategie 1997 formal in die sektorale Beitrittspolitik einbezogen worden sind. Gleichzeitig wird jedoch deutlich, daß die tatsächliche Umsetzung dieser Prinzipien in den zukünftigen Mitgliedstaaten institutioneller und kognitiver Voraussetzungen bedarf, deren Entwicklung nur über einen längeren Zeitraum möglich ist.

#### 5.2.3.2.2 Partizipation im Sinne der Netzwerkgovernance

Geteilte Verantwortung für die Realisierung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik setzt eine umfassende Beteiligung aller relevanten Akteure an ihrer Entstehung voraus. Dies bezieht sich auf die Integration staatlicher Akteure auf den verschiedenen Ebenen wie auch auf die Einbeziehung der Gesellschaft. Mehr als in anderen Politikfeldern des Beitrittsprozesses ist im Umweltsektor eine zunehmende Einbeziehung der Kandidaten in die Unterorganisationen und Programme der EU sowie in die Planung europäischer Umweltpolitik beobachtbar.

Europäische Umweltagentur (EUA). Ziel der 1990 gegründeten Agentur ist es, Kommission und Mitgliedstaaten mit objektiven und vergleichbaren Informationen über den Zustand der Umwelt in den Mitgliedstaaten zu versorgen. Der besondere Nutzen einer Mitgliedschaft der Beitrittsländer ergibt sich aus der Integration in die Umweltberichterstattung der EUA. Hierdurch erhält die EU ein vollständigeres Bild vom Zustand der Umwelt in Europa und kann die Kandidaten gleichzeitig in der Entwicklung ihrer eigenen Monitoring- und Berichtskapazitäten unterstützen.

---

<sup>551</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a: 10

<sup>552</sup> European Parliament, Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy 2000: 2-3

In diesem Sinne wurde bereits im Rahmen der ersten umweltpolitischen Annäherungen zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten 1990 beschlossen, eine Europäische Umweltagentur für alle Staaten Europas zu gründen.<sup>554</sup> Damit wäre die EUA die einzige EG- bzw. EU-Organisation gewesen, die von Beginn an die Transformationsstaaten miteinbezogen hätte. Ihre Gründungsakte sah eine Klausel vor, die ihr die Aufnahme von Drittstaaten, mit denen die EU gemäß Art. 228 EGV MF Assoziations- oder Kooperationsabkommen geschlossen hatte, erlaubte.<sup>555</sup> Aufgrund eines Streits über den Sitz der Organisation nahm die EUA ihre Arbeit jedoch erst im Herbst 1994 auf.<sup>556</sup> Zwar bezog sie in den folgenden Jahren die Transformationsländer punktuell in ihre Arbeiten mit ein. So gab sie beispielsweise den Bericht über den Zustand der Umwelt in Europa mit Daten aus den MOE-Staaten heraus.<sup>557</sup> Jedoch verzögerte sich eine Aufnahme der assoziierten Staaten. Im Jahre 1998 rief die damalige Umweltkommissarin Bjerregaard die EUA auf, die Kandidaten bereits vor ihrem EU-Beitritt als Mitglieder zu akzeptieren. Nach mehrjährigen Vertragsverhandlungen konnten die Kandidaten schließlich 2002 bzw. 2003 (Polen) der EUA beitreten. Auch die Türkei wird ab April 2003 Mitglied der EUA sein.<sup>558</sup> Durch ihre Mitgliedschaft verfügen die Beitrittsländer über Rechte wie die Entsendung von nationalen Experten nach Kopenhagen oder die Teilnahme an den Programmen der EUA, aber auch Pflichten wie die Erhebung und Verfügbarmachung von umweltrelevanten Daten. Jedoch sind sie bis zum Zeitpunkt des Beitritts zur EU von Abstimmungen innerhalb der EUA ausgenommen, in diesem Sinne also noch keine Vollmitglieder.

Wenn von der Initiative einer europaweit arbeitenden Umweltagentur bis zu ihrer Realisierung auch mehr als zehn Jahre vergingen, war die EUA dennoch die erste der 11 Sonderorganisationen der EU, die sich den Beitrittsländern öffnete.<sup>559</sup> Zumindest auf dieser operativen und technischen Ebene kann die Umwelt damit als ein Sektor bezeichnet werden, in dem der Politikstil zwischen der EU und den Beitrittsländern im Hinblick auf die Akteurskonstellation sich bereits vor dem Beitrittszeitpunkt in Richtung eines Austausches unter Gleichen und der Teilung von Verantwortung entwickelte.

LIFE. Den Beitrittsländern ist es weiterhin bereits vor dem Beitritt möglich, durch eine Beteiligung am EU Finanzinstrument für die Umwelt (LIFE) Mittel aus dessen Fonds für die Förderung dringender umwelt- oder naturschutzbezogener Maßnahmen zu nutzen. Die Beteiligung ist an eine Einlage des Beitrittslandes gebunden, diese kann jedoch bis zu 10% aus den nationalen PHARE-Mitteln kofinanziert werden.<sup>560</sup> Als erstes Land beteiligte sich Rumänien seit Anfang 1998 mit einem Finanzvolumen von 2.2 Mio. ECU am Fonds des Umweltförderprogramm.<sup>561</sup>

---

<sup>553</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002a: 21

<sup>554</sup> Baumgartl 1996: 196

<sup>555</sup> Council of the European Communities 1990: No 19

<sup>556</sup> Dilling 2000: 69

<sup>557</sup> European Environmental Agency 1996

<sup>558</sup> Europäische Umweltagentur, Pressemitteilung vom 28.1.2003, <http://org.eea.eu.int>, 4.2.2003.

<sup>559</sup> Europäische Umweltagentur, Pressemitteilung vom 16.1.2001, <http://www.eea.eu.int>, 14.3.2001.

<sup>560</sup> Enlarging the Environment, No 14, July 1999, 4.

<sup>561</sup> EU-Rundschreiben des Deutschen Naturschutzrings (DNR) Nr. 3, 1999, 5. Vgl. zum LIFE-Programm auch: [www.eu.int/comm/life/home.htm](http://www.eu.int/comm/life/home.htm), 22.7.2002.

LIFE-finanzierte Projekte in den Beitrittsländern umfassen z.B. Maßnahmen zum Schutz seltener Tierarten.<sup>562</sup>

Einbeziehung in die Acquisentwicklung. Ein weiterer Beleg für die Integration von Elementen der Netzwerk-governance in die Interaktion mit den Beitrittsländern ist ihre Einbeziehung in die Weiterbildung des Acquis sowie die programmatische Entwicklung der europäischen Umweltpolitik. Hier scheint die Kommission eher als der Rat gewillt zu sein, die Kandidaten als ‚gleichberechtigte‘ Partner, wenn auch ohne Stimmrecht, anzusehen. Auf Initiative von Umweltkommissarin Wallström konnten die Beitrittsländer in der Vorbereitung des Sechsten Umweltaktionsprogramms Stellungnahmen zu ihren besonderen Prioritäten bei der Entwicklung der Umweltpolitik abgeben. Zum Ausgleich für die fehlenden formellen Mitwirkungsmöglichkeiten initiierte die GD Umwelt eine beim Regional Environmental Center angesiedelte Koordinationsstelle für die Beiträge aus den Beitrittsländern. Das REC faßte die Ergebnisse in dem weiter oben erwähnten Bericht zusammen.<sup>563</sup>

Bei der Entwicklung neuer umweltpolitischer Maßnahmen informiert die GD Umwelt die Kandidaten über die vorgesehenen Projekte und befragt sie zu ihrer diesbezüglichen Position. Dazu finden seit 1995 regelmäßige, informelle Treffen statt zwischen der Generaldirektion und den Ministern der Beitrittsländer. Die Kandidaten bewerteten die GD Umwelt im Gespräch als sehr entgegenkommend im Hinblick auf ihre Einbeziehung in die Acquisentwicklung. So ermutigte die Kommissarin die Beitrittsstaaten regelmäßig, eigene Vorschläge einzubringen,<sup>564</sup> und antizipiere damit bereits ihre Mitgliedschaft. In diesem Sinne schlug die GD Umwelt dem Umweltministerrat erfolgreich vor, ab Herbst 2001 die Positionen der Beitrittsstaaten bezüglich der geplanten Rechtsakte auf die Tagesordnungen der regulären Ratstagungen zu setzen.<sup>565</sup> Damit können die Anliegen der Kandidaten zur Kenntnis genommen und in die Agendaentwicklung miteinbezogen werden. Allerdings sind die Kandidaten nicht an den gesamten Sitzungen beteiligt und auch nicht abstimmungsfähig. Daher ist eine Berücksichtigung ihrer Interessen nicht garantiert. Bis zum Beschluß über den Beitritt auf der Regierungskonferenz in Kopenhagen im Dezember 2002 nahmen die Minister der Beitrittsländer immer an Teilen der Ministerratssitzungen teil, die in der Regel dem Meinungsaustausch dienten. Eine aktive Beteiligung an den Ratssitzungen dagegen war nicht möglich. Dies wird sich mit der Unterzeichnung der Beitrittsverträge im April 2003 ändern. Ab diesem Zeitpunkt werden die Minister der beitretenden Länder vollständig an den Ministerratssitzungen beteiligt sein, wenn auch bis zur Ratifikation der Verträge noch ohne Stimmrecht.<sup>566</sup>

Einbeziehung in internationale Umweltpolitik der EU. Schließlich erfolgt eine zunehmende Einbeziehung der Beitrittsländer in die internationale Umweltpolitik im EU-Rahmen. So veranstaltet die Generaldirektion Umwelt jährliche informelle Treffen mit allen Umweltministern der Beitrittsländer zu Themen internationaler Umweltpolitik. Auf der Tagesordnung des letzten Treffens im Juli 2002 standen die EU-Nachhaltigkeitsstrategie sowie die Abstimmung des Auf-

---

<sup>562</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/environment/life/life/nature.htm>, 4.2.2003.

<sup>563</sup> Regional Environmental Center (REC) 2000

<sup>564</sup> Gespräch in der Mission Sloweniens bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

<sup>565</sup> Gespräch in der Mission Sloweniens bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

<sup>566</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/informal\\_ministerial-meeting-en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/informal_ministerial-meeting-en.htm), 20.2.2003.

tretens der EU und der Beitrittsländer beim Weltumweltgipfel in Johannesburg im September 2002. Zum ersten Mal nahmen im Juli 2002 die Umweltminister der Beitrittsländer an einem informellen Ratstreffen der EU-Umweltminister teil, dessen Hauptgegenstand die Vorbereitung des Weltumweltgipfels war.<sup>567</sup>

Förderung von Nichtregierungsorganisationen. Die Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbildes erfordert schließlich neben Dezentralisierung, Flexibilität und geteilter Verantwortung die verstärkte Partizipation einer Vielzahl von umweltpolitisch relevanten Akteuren. Gemäß dem Konzept der Netzwerk-governance ist eine tatsächliche Anwendung und Durchsetzung von Umweltrecht nur bei hoher gesellschaftlicher Akzeptanz möglich, da Umweltschutz letztlich nur durch private wie wirtschaftliche Akteure geleistet werden kann. Bei der Einbeziehung dieser Gruppen in die Politikgestaltung sowie der Vermittlung zwischen privaten und staatlichen Akteuren spielen Interessengruppen eine bedeutende Rolle. 1999 wurde durch die GD Umwelt das sogenannte *ENLA*-Projekt zur Etablierung eines Dialogs zwischen Nichtregierungsorganisationen in den Beitrittsländern und der EU initiiert.<sup>568</sup> Ziel des Projektes war in erster Linie die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen der Kommission und den verschiedenen Organisationen im Hinblick auf die beitriffsbezogene Anpassung. Der Dialog wird seitdem vom Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe in Szentendre/Ungarn koordiniert und in halbjährlich stattfindenden Treffen zwischen der GD Umwelt und Organisationen aus der Region geführt.<sup>569</sup> Auch wenn mehrere Generaldirektionen an diesem Dialog beteiligt sein sollten, suchte doch vor allem die Generaldirektion Umwelt die Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen.<sup>570</sup>

Auf Vorschlag der Kommission wurde 2002 ein neues EU-Aktionsprogramm für die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich mit einer Laufzeit von 2002-2006 und einem Finanzvolumen von 32 Mio. Euro beschlossen, an dem auch NRO aus den Beitrittsländern und den Balkanstaaten teilnehmen können.<sup>571</sup> Ziel des Programms ist die Unterstützung bei der Schaffung zivilgesellschaftlicher Strukturen in allen Mitgliedstaaten. Dem gleichen Ziel diente auch das *ACCESS*-Programm der GD Erweiterung, aus dessen Mitteln Nichtregierungsorganisationen bis 2002 Unterstützung beziehen konnten.<sup>572</sup>

Dieses besondere Engagement ist einerseits in der Tradition einer generellen Offenheit der GD Umwelt gegenüber gesellschaftlichen Interessengruppen zu sehen. Diese stellen eine wichtige Informationsquelle dar für die Aktivitäten der Kommission. Gleichermäßen wenden sich die Organisationen häufig direkt mit Anliegen an die europäische Ebene, da sie gemäß eigener Aussage bei ihren nationalen Regierungen in den Beitrittsländern oftmals noch über wenig Zugangsmöglichkeiten verfügen.<sup>573</sup> Über die reine Informationsfunktion hinaus dienen diese Maß-

<sup>567</sup> Bulletin Quotidien Europe, No. 8260, 22.-23.7.2002.

<sup>568</sup> Friends of the Earth Europe/European Environmental Bureau 2001: 5, vgl. dazu auch die homepage der GD Umwelt: [http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/ngodialogue\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/ngodialogue_en.htm), 20.2.2003.

<sup>569</sup> Vgl. dazu [http://www.rec.org/REC/Publications/EC-NGO\\_Dialogue](http://www.rec.org/REC/Publications/EC-NGO_Dialogue), 20.2.2003.

<sup>570</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a: 33

<sup>571</sup> Europäisches Parlament 2002

<sup>572</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/multi-bene/access2000.htm>, 20.2.2003.

<sup>573</sup> CEE Bankwatch Network/Friends of the Earth Europe 2002



nahmen der Etablierung einer Akteursstruktur, mittels derer die Union die zukünftigen Mitgliedstaaten auf die Beteiligung an der Netzwerk-governance im Politikbereich vorbereiten will.

### 5.2.3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse zum Politikstil

Wie auch im Bereich der alltäglichen europäischen Umweltpolitik besteht der Politikstil der EU gegenüber den Beitrittsländern aus einer Mischform traditioneller und moderner Interaktionsformen und den entsprechenden Instrumenten. In diesem Sinne läßt sich argumentieren, daß die Parallelität von Handlungsformen, wie sie die frühe europäische Umweltpolitik kennzeichneten (‚Patchworkpolitik‘), auch im sektoralen Heranführungsprozeß zu finden ist.

Die bisherige Analyse hat deutlich gezeigt, daß im Unterschied zum alltäglichen Politikprozeß im EU-Rahmen die sektorspezifische Erweiterungspolitik lange Zeit über ein weniger breites Akteursspektrum verfügte. Maßgeblich in der Interaktion mit den Kandidaten waren die Kommission in Form der Fachdirektion und der GD Erweiterung sowie die Mitgliedstaaten im Rahmen des Twinnings bzw. der Beitrittsverhandlungen. Die Verbreiterung der Akteursbasis hat erst im Laufe der Heranführung stattgefunden und wurde aktiv, z.B. durch Förderung von Nichtregierungsorganisationen in den Beitrittsländern, durch die Kommission unterstützt. Weiterhin war auch der Entscheidungsprozeß in der Erweiterung wesentlich weniger stark segmentiert als im normalen Integrationsprozeß, der durch die Mehrebenenproblematik und komplexe Arbeitsteilung zwischen den Akteuren charakterisiert ist. Der umweltpolitische Anpassungsprozeß konzentrierte sich in seiner ersten Phase im wesentlichen auf die Übertragung des europäischen in nationales Recht, eine Aufgabe, die wesentlich durch die Umweltministerien der Beitrittsländer zu erledigen war. Erst durch die verstärkte Fokussierung der tatsächlichen Rechtsanwendung sowie die Anwendungskontrolle wurden Entscheidungsprozesse komplexer, da nunmehr auch die substaatlichen Ebenen einbezogen werden mußten. Die institutionelle Grundlage für die Herausbildung spezifischer Interaktionsformen in der Erweiterung unterschied sich damit je nach Phase vom alltäglichen innereuropäischen Politikprozeß, was sich auf den Politikstil der EU gegenüber den Beitrittsländern auswirkte.

Insgesamt betrachtet lassen sich in der praktischen Interaktion der Union mit den Kandidaten sowohl Elemente eines legalistischen, kontrollorientierten Politikstils als auch Elemente der Netzwerk-governance ausmachen. In ihrer Zielsetzung orientierte sich die Kommission zunächst strikt an der buchstabengetreuen Umsetzung und in jüngerer Zeit an der Anwendung des umweltpolitischen Rechtsstandes als Voraussetzung für den Beitritt. Beides wird durch extra geschaffene Hilfsmittel und Kontrollinstrumente wie Peer Reviews, Fortschrittsberichte, oder Beitrittspartnerschaften kontinuierlich überwacht und festgehalten. Die Begründung für das Festhalten an diesem ‚Command and Control‘-Regime im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß<sup>574</sup> ist darin zu finden, daß der Kommission nach erfolgtem Beitritt die Mittel fehlen werden, die Rechtsumsetzung derart intensiv zu kontrollieren. Das Beispiel der Süderweiterung zeigte, daß ein nach dem Beitritt deutlich werdendes Implementationsdefizit nur sehr schwer und vor allem sehr kostspielig verringert werden kann. Die Mechanismen und Sanktionsmittel der Kommission, Mitgliedstaaten zur Einhaltung des Umweltrechts zu zwingen, sind relativ be-

---

<sup>574</sup> Mayhew 2000: 31

grenzt. Daher ist Kommission und Mitgliedstaaten bereits in der Vorbeitrittsphase daran gelegen, ein möglichst hohes Maß an rechtlicher Umsetzung zu erreichen.. Im Ergebnis könnte diese unterschiedliche Behandlung beider Staatengruppen durch die Kommission bis zum Beitritt zu sogenannten „doppelten Standards“ hinsichtlich der Überwachung bei der Rechtsumsetzung führen.<sup>575</sup> Besonders der Politikstil der Kommission, die in der alltäglichen Interaktion mit den Kandidaten nach wie vor das maßgebliche Organ ist, ist durch das Bemühen gekennzeichnet, Konzeption, zeitliche Festlegung und Überwachung der Umsetzung des sektoralen Beitrittsprozesses in ihren Händen zu behalten. In diesem Sinne handelt sie gegenüber den Beitrittsländern im Sinne der Typologie von Helen Wallace deutlich regulierend und damit ‚traditionell‘ umweltpolitisch.

Gerade in jüngerer Zeit lassen sich im erweiterungsspezifischen Handeln der EU jedoch Instrumente und Interaktionsformen nachweisen, die auf eine zunehmende Bedeutung von Elementen der sich in der europäischen Umweltpolitik durchsetzenden Netzwerk-governance verweisen. Die schrittweise Dezentralisierung der Finanzförderung sowie die partnerschaftliche Einbeziehung der Beitrittsländer in die strategische Umweltpolitikplanung der Union sind Zeichen dafür, daß Interaktionsformen aus dem alltäglichen Politikprozeß zunehmend Eingang in die Erweiterungspolitik finden. Seitens der Kandidaten wurde die Generaldirektion Umwelt hinsichtlich ihrer Informationsbereitschaft und Unterstützung im Annäherungsprozeß sehr positiv bewertet; ein Gesprächspartner äußerte den Eindruck, daß aus Sicht der GD Umwelt die Erweiterung als eine „gemeinsame Anstrengung“ angesehen wird.<sup>576</sup>

Diese partnerschaftliche Orientierung steht in Zusammenhang mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das als Referenzpunkt auch für das erweiterungsbezogene Handeln der Unionsakteure Geltung hat. Für die EU-Seite läßt sich feststellen, daß die das Leitbild realisierenden und im sektorspezifischen Integrationsprozeß angewandten Interaktionsformen und Handlungsinstrumente Stück für Stück in die sektorale Beitrittspolitik einbezogen worden sind. Dezentralisierung, Integration und Partizipation spielen in der Zusammenarbeit mit den Beitrittsländern, so z.B. im Rahmen von PHARE und ISPA oder im Hinblick auf die Einbeziehung in die Gemeinschaftspolitik eine wachsende Rolle. Im Sinne der praktischen Umsetzung der Ziele des Nachhaltigkeitsleitbildes ist die Union interessiert, durch die Anwendung von Elementen der Netzwerk-governance in der Beitrittspolitik den sektoralen Politikstil in die zukünftigen Mitgliedstaaten zu exportieren.

Inwiefern dort eine praktische Umsetzung des normativen Handlungsrahmens stattfindet, werden jedoch erst die kommenden Jahre zeigen.<sup>577</sup> Erst diese Umsetzung würde eine tatsächlich handlungsleitende Wirkung informeller Regeln in den Beitrittsländern belegen. Bislang kann man lediglich feststellen, daß die relevanten Akteure umweltpolitische Leitbilder und Handlungsprinzipien relativ bereitwillig in ihr kommunikatives Repertoire übernehmen.<sup>578</sup> Die über-

---

<sup>575</sup> Friends of the Earth Europe/European Environmental Bureau 2001: 70

<sup>576</sup> Gespräch in der Mission Sloweniens bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

<sup>577</sup> Untersuchungen zum Integrationsprinzip zeigten ja für die jetzige EU, daß die handlungsleitende Wirkung von Normen je nach Akteur und formellen institutionellen Gegebenheiten durchaus unterschiedlich stark ausfallen kann (Favoione/Knill/Lenschow 2000).

<sup>578</sup> Jehlicka 2002

raschend große Normhomogenität der Vorschläge zum Sechsten Umweltaktionsprogramm aus den Kandidatenstaaten deuten darauf hin, daß zumindest auf der rhetorischen Ebene bereits eine Übereinstimmung zwischen der EU und den zukünftigen Mitgliedern hinsichtlich der Geltung von Leitbildern und Handlungsprinzipien besteht. Die vielfach kritisierte fehlende Umsetzung z.B. des Integrationsprinzips in den national verwalteten ISPA-Projekten spricht jedoch dafür, daß die praktische Geltungskraft von Normen durch entsprechende Praktiken im alltäglichen Handeln wie im Bereich der jetzigen Union noch auf sich warten lassen wird.

Ebenso wie im alltäglichen Politikprozeß ist eine direkte, handlungsrelevante Wirkung von Leitbildern und Handlungsprinzipien auch im Erweiterungsprozeß nicht nachweisbar. Statt dessen bilden sie für beide Seiten sogenannte Referenzpunkte, an denen sich Kooperation, wie z.B. die Vorbereitung auf internationale Ereignisse wie den Nachhaltigkeitsgipfel von Johannesburg, bereits im Vorfeld der Erweiterung orientieren kann. In diesem Sinne übernehmen sie eine sinnstiftende Funktion für konkretes Handeln im Unionsrahmen.