

6 Der Erweiterungsprozeß in der Innenpolitik

Ziel dieser zweiten Fallstudie ist die Untersuchung der prägenden Wirkung von sektoralen Handlungslogiken auf den Erweiterungsprozeß in der Innenpolitik. Während die Fallstudie zur Umweltpolitik die Grundannahme dieser Arbeit über die Pfadabhängigkeit der Herangehensweise an die Erweiterung in einem traditionell supranational geregelten Sektor überprüfte, steht nun die Diskussion der Gültigkeit in bezug auf einen intergouvernementalen Sektor im Mittelpunkt. Unterkapitel 6.1 skizziert zunächst die innenpolitische Problemlage im Erweiterungsprozeß. Im Anschluß daran hat Unterkapitel 6.2 die Rekonstruktion des innenpolitischen Beitrittsprozesses anhand der drei genannten Kriterien Zugang, Initiativmacht und Politikstil zum Gegenstand.

6.1 Innenpolitische Problembereiche im Erweiterungsprozeß

Das Ende des kalten Krieges und das Auftreten regionaler Konflikte, mit denen die Auflösung und Neubildung von Staaten und Grenzen verbunden war, schufen ein verändertes Umfeld für Bevölkerungen und Regierungen in Europa, das neue Herausforderungen an politisches Handeln stellte. Die mittel- und osteuropäischen Staaten sahen sich zunehmend mit grenzüberschreitenden Problemen konfrontiert wie steigenden Flüchtlingszahlen, illegalen Grenzübertritten, Drogen- und Waffenschmuggel oder dem organisierten Verbrechen.⁵⁷⁹ Ihre Lösung rückte damit in das Zentrum des innenpolitischen Interesses in den MOE-Staaten, stellte jedoch an ihre Problemlösungsfähigkeit hohe, oft nicht realisierbare Anforderungen.

Auch auf die EU-Mitgliedstaaten hatten die Umwälzungen in den früheren staatssozialistischen Ländern und ihre Folgen, insbesondere der Staatszerfall und Bürgerkrieg in Jugoslawien, starke Auswirkungen. Beispielsweise vervierfachte sich in Deutschland die Zahl der Asylbewerber von 1989 bis 1992, sank danach jedoch wieder ab. In einigen anderen Mitgliedstaaten erhöhten sich die Asylbewerberzahlen von 1989 bis 1992 ebenfalls signifikant, jedoch nicht in einer Größenordnung wie in Deutschland. Die direkten westlichen Nachbarn der Krisenregion Jugoslawien hatten dagegen zunächst kaum steigende Asylbewerberzahlen zu verzeichnen, sondern blieben Transferländer.

⁵⁷⁹ Für einen Überblick über die Probleme der Transformationsstaaten und ihre Lösungsansätze am Beispiel Ungarns vgl. Kiss 1996. Der wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments veröffentlichte 1999 einen Bericht über die Situation in der Asyl- und Einwanderungspolitik in den Beitrittsstaaten (European Parliament 1999).

Übersicht über die Zahl der Asylbewerber in ausgewählten Staaten Europas von 1989 bis 1994 (zum Vergleich Zahlen von 2001)⁵⁸⁰

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	2001 ⁵⁸¹
Deutschland	121.320	193.060	256.110	438.190	322.610	127.210	88.287
Großbritannien	11.640	26.210	44.840	24.610	22.370	32.870	90.244
Österreich	1.260	12.130	16.740	6.50	7.2000	6.260	30.135
Frankreich	61.420	54.810	47.380	28.870	27.560	25.960	47.260
Italien	2.250	4.830	26.470	6.040	1.650	1.790	Keine Meldung
Schweden	30.340	29.420	27.350	84.020	37.580	18.640	23.499
Ungarn	40	3.970	1.300	860	730	440	
Tschechische Republik	-	1.790	1.980	820	2.190	1.190	

Mit dieser Entwicklung wuchs das Interesse der gegenwärtigen Mitgliedstaaten, neben innerstaatlichen Maßnahmen wie beispielsweise der Verschärfung des Asylrechts⁵⁸² auch ihre östlichen Nachbarn in eine Bearbeitung der Asylproblematik einzubeziehen (s.u.). Mit dem Fall des eisernen Vorhangs wurden die Grenzen der ehemals sozialistischen Staaten durchlässig, was neben der Migrations- und Flüchtlingsproblematik eine deutliche Erhöhung legaler wie illegaler grenzüberschreitender Aktivitäten zur Folge hatte. EU-Mitgliedstaaten wie auch Transformationsstaaten sahen sich dem Problem der Sicherung ihrer Grenzen vor ungewollten Aktivitäten gegenüber.⁵⁸³ Ausgehend von dieser interdependenten Problemlage rückte der Schutz der EU-Außengrenzen im Osten auf die politische Tagesordnung der Mitgliedstaaten. Ziel der EU-Regierungen war es, die genannten Probleme von ihren eigenen Territorien fernzuhalten und sie statt dessen in den MOE-Staaten zu bekämpfen. Sie entwickelten daher sehr früh eine hohe Motivation zu enger Zusammenarbeit mit den Staaten der Region im Bereich der Innenpolitik, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht Gegenstand der Gemeinschaftspolitik war.

Im Hinblick auf den Beitritt der Kandidaten zur Union stellte diese Problematik die Mitgliedstaaten vor eine doppelte Anforderung: Einerseits mußte die Union gegenüber den Kandidaten im Rahmen der bestehenden Beitrittsstrategie handeln, deren Grundsatz die Übernahme des Acquis bis zum Beitrittszeitpunkt sowie die bestmögliche Umsetzung ist. Kein Kandidat konnte demnach rechtlich verpflichtet werden, bereits vor der Mitgliedschaft Visa für seine östlichen Nachbarn einzuführen.⁵⁸⁴ Die rechtliche Geltungskraft des Acquis beginnt mit dem Beitrittszeit-

⁵⁸⁰ Quelle: UNHCR: Refugees and Others of Concern to UNHCR – 1998 Statistical Overview, at: http://www.unhcr.ch/statist/98oview/tab5_1.htm, 8.6.2000. Die meisten Staaten Mittel- und Osteuropas gaben ihre Asylbewerberdaten erst ab Mitte der neunziger Jahre an den UNHCR weiter.

⁵⁸¹ Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, http://www.bafg.de/template/asylstatistik/content_europavergleich_teil_2a.htm, 5.1.2003.

⁵⁸² Z.B. in Deutschland durch die Änderung des Asylrechts vom 1.7.1993.

⁵⁸³ Langdon 1995: 2.

⁵⁸⁴ Im Gespräch wies ein Mitarbeiter der Mission Polens bei der EU ausdrücklich darauf hin, daß die Gültigkeit des Acquis erst mit dem Tag des Beitritts beginne und vorher keine rechtliche Verpflichtung zur Anwendung des EU-Rechts bestehe (Gespräch in der polnischen Mission bei der EU, Brüssel, Juli 2001). Allerdings verfahren die Beitrittskandidaten unterschiedlich hinsichtlich der Anwendung von EU-Regeln vor dem Beitrittszeitpunkt. So übernahm beispielsweise die Tschechische Republik den europäischen Rechtsstand im Bereich der Visapolitik, insbesondere die gemeinsame Liste der Staaten, deren Angehörige bei der Einreise in die EU ein Visum aufweisen

punkt. Andererseits sahen sich Mitglieder wie Kandidaten einer akuten Problemlage gegenüber, deren Lösung mit EU- bzw. EG-rechtlichen Mitteln jedoch erst nach dem Beitritt möglich sein würde. Eine Problemminderung mußte daher bis zum Beitrittszeitpunkt auf andere Weise erfolgen. Die EU versuchte dies durch verschiedene bi- und multilaterale Kooperationsansätze. Das Spannungsverhältnis, das sich aus diesen beiden Handlungsarenen (konkrete multilaterale Zusammenarbeit und Vorbereitung auf den Beitritt im Rahmen der Heranführungsstrategie) ergab, zog sich, wie weiter unten zu sehen sein wird, durch den gesamten Erweiterungsprozeß im Bereich Inneres. Die Konsequenz daraus war eine Vielzahl von Handlungsansätzen, die nachfolgend anhand des oben entwickelten Analyseschemas diskutiert werden.

6.2 Handlungsformen der Erweiterungspolitik

Grundannahme dieser Arbeit ist die pfadabhängige Entwicklung von Politik im Erweiterungsprozeß. Durch die Bestandskraft formeller und informeller Regeln wirken auf sektoraler Ebene entwickelte Handlungsmuster auch im Bereich der Erweiterung. Diese These wird nachfolgend anhand der drei entwickelten Kriterien zur Bestimmung von Handeln (Zugang zum Politikprozeß – Kapitel 6.2.1, Initiativmacht – Kapitel 6.2.2 sowie Politikstil – Kapitel 6.2.2) am innenpolitischen Erweiterungsprozeß überprüft.

6.2.1 Zugang zum innenpolitischen Prozeß

Wie Kapitel 4.2.2.1 dargelegt hat, ist der Zugang zur europäischen Innenpolitik durch eine spezielle institutionelle Konfiguration geprägt. Bis zum Mai 1999 gab es keine gemeinschaftsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit. Ebenso fehlten supranationale Akteure, in deren institutionellem Eigeninteresse die Fortentwicklung des Politikbereichs im Gemeinschaftsrahmen lag. Damit war das Politikfeld lange Zeit durch die Abwesenheit institutionell gesicherter Handlungsstrukturen gekennzeichnet, was mehrere Konsequenzen für die Gewährung von Zugangsmöglichkeiten für interessierte Akteure hatte. Wesentliche und exklusiv mit dem Sachbereich beschäftigte Akteuren waren die Innenverwaltungen aus den Mitgliedstaaten, denen es überlassen blieb, in einer zunächst unstrukturierten Arena Kooperationsbeziehungen gemäß eigener thematischer Schwerpunkte und Handlungslogiken zu etablieren. Diese Zusammenarbeit bezog sich auf spezielle Bereiche von gemeinsamem Interesse wie Terrorismusbekämpfung, Zusammenarbeit in der Asylpolitik oder die Bekämpfung organisierter Kriminalität. Sie fand vorrangig in Form transgouvernementaler Arbeitsgruppen außerhalb des Gemeinschafts- bzw. Unionsrahmens statt (TREVI, Schengen usw.).

Der in dieser Kooperation erlangte Informationsvorsprung ermöglichte es den Akteuren, den Zugang zum innenpolitischen Politikprozeß auch nach den Vertragsreformen von Maastricht und Amsterdam weitgehend zu kontrollieren, da neugeschaffene Akteure wie die GD Justiz und Inneres erst fachliche Expertise zur Beteiligung an der Themenfindung aufbauen mußten. An-

müssen, lange vor dem Beitrittszeitpunkt. Sie führte Visa für Angehörige bestimmter Staaten ein, während andere Kandidaten unter Hinweis auf besondere Beziehungen zu einzelnen Ländern diesbezüglich zögerten (Gespräch in der Mission der tschechischen Republik bei der EU, Brüssel, Juli 2002). Tschechien nutzte damit den Acquis zur sofortigen Veränderung der nationalen Visapolitik. Im Falle innenpolitischer Konflikte konnte auf die Existenz europäischer Regelungen verwiesen und damit der ‚schwarze Peter‘ auf die EU geschoben werden.

ders als im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß war sektorspezifische Expertise damit zu Beginn des innenpolitischen Erweiterungsprozesses nicht breit gestreut, sondern stark konzentriert. Die Vermutung über den Einfluß politikfeldspezifischer Zugangsstrukturen auf den Erweiterungsprozeß im Bereich Inneres lautete demnach, daß aufgrund des enormen Informationsvorsprungs und der traditionell außerhalb des Gemeinschaftsrahmens stattfindenden Kooperation auch im Bereich der Erweiterung zu erwarten sein würde, daß die Innenministerien der Mitgliedstaaten die Rolle des Türhüters über den Zugang zum innenpolitischen Erweiterungsprozeß ausübten.

Im folgenden wird zunächst die Annahme über die Ausbildung außergemeinschaftlicher Kooperationsansätze mit den mittel- und osteuropäischen Staaten anhand der Beispiele des sogenannten Budapest Prozesses, der Rückübernahmepolitik sowie der Bekämpfung der organisierten Kriminalität überprüft. Daran schließt sich die Analyse der Türhüterrolle der Innenministerien im Erweiterungsprozeß an. Abschließend wird diskutiert, ob sich die Zugangsstrukturen durch die Etablierung formeller Handlungsstrukturen durch die offizielle Beitrittspolitik verändert haben.

6.2.1.1 Außergemeinschaftliche Kooperationsansätze der Innenministerien

Aufgrund fehlender formalisierter Handlungsstrukturen auf europäischer Ebene trat die EU den Beitrittskandidaten in innenpolitischen Fragen zunächst durch die Innenverwaltungen der Mitgliedstaaten gegenüber. Dabei ist auffällig, daß diese aufgrund der sich abzeichnenden Problemlage nach der Öffnung des eisernen Vorhangs bereits frühzeitig Kooperationsmaßnahmen im Bereich Inneres ergriffen, die aufgrund der noch fehlenden Gemeinschaftskompetenz jedoch außerhalb des Gemeinschaftsrahmens stattfanden und häufig ‚soft-law‘-Charakter besaßen.⁵⁸⁵

6.2.1.1.1 Bekämpfung illegaler Einwanderung und organisierter Kriminalität

Budapest Prozeß. Der sogenannte Budapest Prozeß, der 1991 zum Kampf gegen illegale Einwanderung aus und durch Mittel- und Osteuropa initiiert wurde, ist ein Beispiel für diese frühe, außergemeinschaftliche Kooperation. Auf Initiative des deutschen Innenministeriums und unter Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten, der Schweiz, Österreich und 13 MOE-Staaten trafen sich Repräsentanten der Innenministerien im Oktober 1991 in Berlin, um über die Koordination von Maßnahmen zur Einwanderungskontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu diskutieren.

In ihrem Abschlußdokument erkannten alle beteiligten Staaten „the common responsibility of all the participating states [...] to take decisive action against illegal migratory movements [...]“.⁵⁸⁶ Während des ersten Treffens in Berlin wurde eine Arbeitsgruppe, die sogenannte *Berlin Gruppe*, beauftragt, Entwürfe für Maßnahmen zu Bekämpfung illegaler Einwanderung vorzubereiten, die während des nächsten Treffens in Budapest beschlossen wurden. Zu den Maßnahmen gehörten der Abschluß von Rückübernahmeabkommen, der Austausch von Informationen über

⁵⁸⁵ De Lobkowicz 1996: 50

⁵⁸⁶ Abschlußdokument der Ministerkonferenz über Maßnahmen zur Kontrolle illegaler Einwanderung aus und durch Mittel- und Osteuropa, Berlin, 31.10.1991, at: <http://www.icmpd.org>, Suchwort: Budapest Prozeß, 5.2.2003.

illegale Zuwanderer, die Reduzierung von Arbeitsmöglichkeiten für illegale Einwanderer usw. In mehreren Regierungstreffen (Budapest 1993, Prag 1997) wurden weitere Ansätze zur Harmonisierung der Visapolitik, zur Bildung einheitlicher Standards bei Grenzkontrollen bzw. zu Sanktionen gegen Fluglinien bei unzureichender Passagierkontrolle entwickelt. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen boten die westeuropäischen Staaten ihre praktische bi- und multilaterale Unterstützung bei der Abwehr von illegalen Einwanderern in Mittel- und Osteuropa an. Sie stellen beispielsweise Patrouillenboote und -autos, Computerausstattungen und -schulungen sowie Trainingsmaßnahmen zur Entdeckung gefälschter Einreisedokumente zur Verfügung.⁵⁸⁷ Eine gewisse Institutionalisierung erlangte der Prozeß durch die Etablierung eines ständigen Sekretariats beim *International Centre for Migration Policies Development* (ICMPD) 1994 in Wien, für das auch mittel- und osteuropäische Staaten Personal aus ihren Innenverwaltungen abstellten.⁵⁸⁸ In seinem Rahmen finden bis heute multilaterale Aktivitäten unter Einbeziehung von Nicht-Kandidatenländern statt. Sie werden parallel zur intensivierten Heranführungsstrategie durchgeführt, jedoch durch PHARE-Mittel unterstützt. Beispiel für diese Art der Zusammenarbeit ist ein von der Kommission gefördertes Projekt zum Austausch von Informationen über die Herkunftsländer von Asylsuchenden.⁵⁸⁹ Expertengruppen im Rahmen des Budapest Prozesses arbeiten bei Bedarf mit internationalen Fachorganisationen wie ICMPD oder der zwischenstaatlichen *International Organization for Migration* (IOM) zusammen.

Rückübernahmepolitik. Ein weiterer Bereich frühzeitiger außergemeinschaftlicher Kooperation war die Einbeziehungen der MOE-Staaten in die zwischenstaatlichen Regelungen zur Verteilung der Bearbeitung von Asylanträgen. Diese ist zwischen den Mitgliedstaaten zur Zeit noch festgelegt im Dubliner Abkommen (vgl. Kap. 4.2.1), das jedoch überarbeitet wird. Wesentliches Mittel dieser Zusammenarbeit ist die Vereinbarung von Rückübernahmeabkommen. Sie wurden ursprünglich mit sogenannten ‚sicheren Drittstaaten‘ abgeschlossen, um die Ausweisung abgewiesener Asylbewerber bzw. illegaler Immigranten zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten dehnten diese Rückführungspolitik seit Beginn der neunziger Jahre schrittweise auf die MOE-Staaten aus, allerdings mit dem Unterschied, daß die neuen bi- und multilateralen Abkommen keine Prüfung von Asylanträgen *vor* der Ausweisung vorsahen, sondern den Mitgliedstaaten erlaubten, illegale Einwanderer und Asylbewerber direkt an ihre Vertragspartner zurückzuverweisen.⁵⁹⁰ Nach dem Prinzip des ‚sicheren Drittstaats‘ ist damit der erste ‚sichere‘ Staat, der dem Asylsuchenden die Einreise ermöglicht hat, für die Prüfung des Asylverfahrens zuständig.⁵⁹¹

Das erste Abkommen dieser Art wurde 1991 zwischen den Schengen-Staaten und Polen abgeschlossen, mehrere bilaterale Abkommen zwischen den Schengener Vertragsstaaten und einzelnen Ländern Mittel- und Osteuropas nach dem neuen Muster folgten.⁵⁹² Als ‚Gegenleistung‘ für den Abschluß des Rückübernahmeabkommens befreiten die Schengenstaaten polnische Staatsbürger von der Visapflicht.⁵⁹³ Die Innovation dieser Abkommen bestand in der vertraglichen

⁵⁸⁷ Statewatch Bulletin, November-December 1993, No 3.6, <http://www.statewatch.org>, 15.2.2002.

⁵⁸⁸ ICMPD: What is the Budapest Process? <http://www.icmpd.org>, Stichwort: Budapest Process, 5.2.2003.

⁵⁸⁹ International Centre for Migration Policies Development (ICMPD) 2002

⁵⁹⁰ Lavenex 1998

⁵⁹¹ European Parliament, Directorate General for Research 1999: 3

⁵⁹² Lavenex 1999: 91.

⁵⁹³ Pollet 1997: 227

Bindung von potentiellen Ursprungsländern und Transitländern. Während die klassischen Abkommen die Rücknahme von eigenen Staatsangehörigen vorsahen, verpflichten die neuen Abkommen häufig zur Rücknahme eigener wie Drittstaatsangehöriger. Abkommen der zweiten Gruppe wurden beispielsweise zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik abgeschlossen.⁵⁹⁴ Auch das Abkommen der Schengenstaaten mit Polen verpflichtet letzteres zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen. Dagegen müssen die Schengenstaaten ihrerseits nur polnische Staatsangehörige zurücknehmen, die unberechtigt aus ihrem eigenen Territorium auf das Territorium eines anderen Schengenstaates gelangt sind.⁵⁹⁵ Zwar findet das Abkommen zwischen den Schengenstaaten und Polen auf Asylbewerber keine Anwendung, jedoch können Personen, deren Asylanträge in den Schengenstaaten negativ beschieden wurden, nach Polen rücküberführt werden, da sie zu diesem Zeitpunkt nicht länger über einen Asylbewerberstatus verfügen.⁵⁹⁶ Die folgende Tabelle zeigt als Beispiel die von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen.

⁵⁹⁴ Lavenex 1999: 81

⁵⁹⁵ Das Verfahren, mittels dessen diese Ungleichbehandlung in das Abkommen eingearbeitet wurde, beschreibt Pollet 1997: 229.

⁵⁹⁶ Pollet 1997: 230

Rückübernahmeabkommen der Bundesrepublik Deutschland (Stand 1.11.2002)⁵⁹⁷

	Unterzeichnung	Inkrafttreten
Dänemark	15.05.1954	01.06.1954
Schweden	15.05.1954	01.06.1954
Norwegen	18.03.1955	18.03.1955
Frankreich	22.01.1960	22.01.1960
Benelux	17.05.1966	01.07.1966
Polen (Abkommen mit den Schengen - Staaten)	29.03.1991	01.05.1991
Rumänien	24.09.1992	01.11.1992
Rückübernahme von Staatenlosen	09.06.1998	01.02.1999
Schweiz	20.12.1993	01.02.1994
Kroatien	25.04.1994	22.10.1997
Bulgarien	09.09.1994	15.01.1995
Tschechien	03.11.1994	01.01.1995
Vietnam	21.07.1995	21.09.1995
Jugoslawien	10.10.1996	(01.12.1996) aufgehoben
	16.09.2002	Neu: 01.11.2002 ⁵⁹⁸
Bosnien und Herzegowina	20.11.1996	14.01.1997
Ungarn	01.12.1997	01.01.1999
Österreich	16.12.1997	15.01.1998
Marokko	22.04.1998	01.06.1998
Estland	16.12.1998	01.03.1999
Lettland	16.12.1998	01.02.1999
Litauen	16.12.1998	01.01.2000
Algerien	14.02.1997	01.11.1999
Hongkong	17.11.2000	17.02.2001
Mazedonien	24.06.2002	

Die Folge dieses Systems von Rückübernahmeabkommen war eine steigende Zahl von Asylanträgen in den jetzigen Kandidatenstaaten, die in jüngster Zeit von Ursprungs- bzw. Transitländern zu Empfängerländern für Asylsuchende wurden.⁵⁹⁹ Dies wurde noch verstärkt durch den verbesserten Grenzschutz an den jetzigen EU-Außengrenzen. In der Folge nahm das Interesse in den MOE-Staaten zu, mit weiteren Drittländern bzw. ‚sicheren‘ Ursprungsländern Rückübernahmeabkommen zu schließen, um die Asylantragszahlen zu reduzieren. Im Verlauf seines Annäherungsprozesses an die EU hat beispielsweise die Tschechische Republik mit der Slowakei, Polen, Österreich, Deutschland, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Frankreich und Slowenien und Kanada Rückübernahmeabkommen geschlossen. Ein Abkommen mit der Ukraine befindet sich im Verhandlungsprozeß.⁶⁰⁰ Problematisch ist vor allem der Abschluß von Abkommen mit

⁵⁹⁷ Quelle: Bundesministerium des Inneren, Bundesrepublik Deutschland, Oktober 2002.

⁵⁹⁸ Statewatch Bulletin, November-December 2002, No 12.6, 2, <http://www.statewatch.org>, 15.1.2003.

⁵⁹⁹ Vgl. die Statistiken des UNHCR 2000, http://www.unhcr.ch/statist/98oview/tab5_1.htm, 8.6.2000 sowie auch European Parliament 1999: 3.

⁶⁰⁰ Czech Republic 2001: 4

Staaten, die aufgrund der potentiell höheren Zahlen an zurückzunehmenden Staatsangehörigen wenig Interesse an einer aktiven Rücknahmepolitik haben. So stellte beispielsweise die Ukraine an die Tschechische Republik umfangreiche Forderungen im Hinblick auf die Aufhebung der Visaeinfordernis sowie technische und finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung des Rückübernahmeabkommens, denen die tschechische Regierung nicht stattgeben wollte oder konnte. Sie wartet daher bislang auf den Abschluß eines geplanten Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Ukraine. Dieses würde nach dem tschechischen Beitritt auch auf dem eigenen Territorium Geltung erlangen und den Abschluß eines eigenen Abkommens bzw. die Erbringung von Gegenleistungen überflüssig machen.⁶⁰¹ Die Kommission hat im November 2002 Verhandlungen über ein derartiges Abkommen mit der Ukraine aufgenommen.⁶⁰²

Das seit Beginn der neunziger Jahre entwickelte Rückübernahmesystem ist ein weiteres Beispiel für die frühzeitige, problembezogene Zusammenarbeit mit den Beitrittsländern außerhalb des gemeinschaftlichen Rahmens. Mit der Vergemeinschaftung der Asyl- und Einwanderungspolitik wurde auch die Rückführungspolitik Handlungsbereich der Gemeinschaft.⁶⁰³ Jedoch können Mitgliedstaaten trotz der generellen Kompetenz der Union selbst bilaterale Abkommen zur Rücknahme von Bürgern dritter Staaten abschließen, sofern die Union in diesem Bereich nicht tätig wird.⁶⁰⁴ Nach Auffassung der EU-Innenminister kann die Kommission nur dann im Auftrag der Union Rückübernahmeabkommen aushandeln, wenn ihr dazu vom Rat einstimmig ein Mandat erteilt wurde.⁶⁰⁵ Diese Auslegung der Rechtslage läßt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, der Kommission zuvorzukommen und bilaterale Abkommen mit der Verpflichtung zur Übernahme von Nichtstaatsangehörigen abzuschließen. Wie die vorstehende Tabelle zeigte, schloß Deutschland beispielsweise erst im September 2002 ein Abkommen mit Jugoslawien ab. Im Fall der Rückübernahmeabkommen bleibt es demnach dem Rat überlassen, ob er eine Beteiligung von EU-Organen ermöglicht oder nicht.

Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Ein weiterer Aspekt der sich früh herausbildenden transgouvernementalen Kooperation war die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Die diesbezügliche Zusammenarbeit der EU-Regierungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas wurde zu einem Zeitpunkt begründet, als die rein außergemeinschaftlichen Initiativen schrittweise in die Beitrittsstrategie von Essen einbezogen wurden. Unter deutscher Präsidentschaft fand im September 1994 auf Vorschlag des Europäischen Rates in Berlin ein Treffen der Innen- und Justizminister der Mitglied- wie der MOE-Staaten zum Thema Drogen und organisiertes Verbrechen statt. Dieses resultierte in einer Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der sogenannten *Berliner Erklärung*. Hierbei handelte es sich um das erste Treffen, zu dem alle Innen- und Justizminister der Beitrittsländer von den Ministern der gegenwärtigen Mitglieder eingeladen wurden.⁶⁰⁶ Es markierte somit den Beginn einer stärker institutionalisierten Kooperation im Hinblick auf einen möglichen Beitritt. Im

⁶⁰¹ Gespräch in der Mission der Tschechischen Republik bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁰² Commission of the European Communities 2002: 6

⁶⁰³ Schily 2000: 886

⁶⁰⁴ Council of the European Union 1999: XV

⁶⁰⁵ Pressemitteilung des Bundesministeriums des Inneren vom 27.5.1999. Die Rechtslage zur Kompetenz der Kommission, Rückübernahmeabkommen auszuhandeln, scheint aufgrund der Rechtstexte nicht eindeutig geklärt zu sein, sondern erlaubt eine Auslegung, die wie oben angedeutet generell zugunsten der Mitgliedstaaten ausfällt.

Rahmen der Berliner Erklärung wurden wichtige Bereiche der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität angeführt (Drogenhandel, Visapolitiken, Grenzkontrollen) und ein regelmäßiger Austausch über grenzüberschreitende Fragen der Innenpolitik verabredet. Die Themenbereiche der anvisierten Kooperation mit den Beitrittsländern waren nahezu deckungsgleich mit den Themenbereichen des Schengener Durchführungsabkommens⁶⁰⁷ und somit ein Beleg für das frühzeitige Interesse der Mitgliedstaaten am Export der restriktiven Aspekte des Schengenregimes.

Wenn auch der beabsichtigte Austausch nicht regelmäßig stattfand, wurde im September 1995 immerhin ein *Aktionsprogramm zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität* beschlossen.⁶⁰⁸ Noch bevor die Staats- und Regierungschefs im Dezember 1994 in Essen eine offizielle Beitrittsstrategie verabschiedet hatten, legten die Innenminister die Bekämpfung der organisierten Kriminalität damit bereits als einen wesentlichen Bereich der Kooperation im Annäherungsprozess fest. Die Initiative zur Berliner Erklärung ist ein Beleg für den frühen Handlungswillen interessierter Akteure aus den Mitgliedstaaten – nicht der Union!

Initiativen einzelner Mitgliedstaaten. Letzter Beleg für die Dominanz transgouvernementaler Akteure vor allem in der Frühphase der Annäherung waren die häufig problembezogenen Initiativen der Innenministerien einzelner Mitgliedstaaten in der Zusammenarbeit mit den Beitrittskandidaten. Deutschland war seit Beginn der neunziger Jahre aktiv bei der praktischen bilateralen Unterstützung der Transformationsländer in grenzüberschreitenden Fragen der Innenpolitik. So wurde bereits 1991 ein *Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität* mit Polen geschlossen, 1995 dann eines über die *Zusammenarbeit der Polizei und Grenzschutzbehörden* an der deutsch-polnischen Grenze. Letzteres dient dem Ziel, illegale Grenzübertritte sowie den illegalen Handel mit Waren bzw. Personen zu verhindern. Gemeinsame Patrouillen und die Einrichtung von Kontaktstellen an der Grenze waren praktische Ergebnisse dieses Abkommens. 2002 wurde eine Neufassung des Abkommens unterzeichnet.⁶⁰⁹ Es verleiht der bestehenden praktischen Zusammenarbeit eine rechtsverbindliche Basis und sichert die Rechte und Pflichten des Grenzschutzpersonals bei Handlungen auf dem Territorium des Nachbarstaats. Weiterhin unterstützte Deutschland die polizeiliche Ausbildung und Ausrüstung in Polen von 1992 bis 2002 mit 13,9 Mio. DM, Tschechien erhielt im Zeitraum von 1991 bis 2002 für den gleichen Zweck 13,7 Mio. DM.⁶¹⁰

6.2.1.1.2 Handlungsautonomie der Innenministerien trotz institutioneller Reformen

Wie bisher gezeigt wurde, wiederholten sich in der Frühphase des Annäherungsprozesses Handlungsmuster, die auch im Zugang zur sektoralen Politik auf europäischer Ebene erkennbar geworden waren. Ebenso wie in der Gründungsphase der innenpolitischen Zusammenarbeit Anfang der siebziger Jahre sahen sich die Innenministerien durch den Systemwechsel in Mittel- und Osteuropa einer neuen Problemlage gegenüber, auf die sie durch die Ausbildung zunächst

⁶⁰⁶ Popowski 1995

⁶⁰⁷ Pollet 1997: 232

⁶⁰⁸ Eisl 1997: 353

⁶⁰⁹ Adamczyk 2002: 3

⁶¹⁰ Pressemitteilungen des Bundesministeriums des Inneren vom 2.3.2000 (Polen) und 7.3.2000 (Tschechien).

informeller Kooperationsbeziehungen reagierten. Der Budapest Prozeß, der Abschluß bi- und multilateraler Rückführungsabkommen ebenso wie die Kooperation der Fachminister bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität sind Aspekte punktueller, transgouvernementaler Zusammenarbeit außerhalb des Unionsrahmens. Dagegen spielten innenpolitische Fragen in den wenigen sektorübergreifenden Maßnahmen der EU kaum eine Rolle. Im Rahmen der seit 1991 abgeschlossenen Europaabkommen mit den MOE-Staaten wurden Einzelbereiche der Innenpolitik wie z.B. die Drogenbekämpfung als Gegenstand der Zusammenarbeit zwar erwähnt, jedoch fand bis zum Jahr 1995 keine diesbezügliche Diskussion im Rahmen der Assoziationsräte statt.⁶¹¹ Erst das 1996 abgeschlossene Europaabkommen zwischen der EU und Slowenien nannte Innenpolitik als Kooperationsbereich, unter expliziter Erwähnung der Rückübernahmepolitik.⁶¹²

Den bi- und multilateralen Initiativen wurde also seitens der Union nichts entgegengesetzt, was mit der weiter oben erwähnten fehlenden institutionellen Struktur im gemeinschaftlichen Rahmen erklärt werden kann. Sowohl die Abwesenheit eines verantwortlichen supranationalen Akteurs, in dessen Interesse die Entwicklung einer unabhängigen, unionsweiten Strategie gelegen hätte, als auch die mangelnde vertragsrechtliche Grundlage für das Handeln der Union führten zu einer Dominanz von Aktionen, die außerhalb der Union angesiedelt waren. Wie im Bereich der alltäglichen innenpolitischen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene blieb es den Fachministerien der Mitgliedstaaten überlassen, die Spielregeln dieser Zusammenarbeit zu entwickeln. Ähnlich wie im umweltpolitischen Erweiterungsprozeß konnte der Akteur mit dem größten Interesse an einer Zusammenarbeit und der höchsten fachlichen Expertise die Kooperation initiieren und gemäß eigener Vorstellungen gestalten. Während im Bereich Umwelt die Kommission, und zwar insbesondere die Generaldirektion Umwelt, die Transformation als Möglichkeit der Etablierung enger Kooperationsbeziehungen sah, waren im Bereich grenzüberschreitender Fragen der Innenpolitik die Innenministerien der Mitgliedstaaten vorrangig an Kooperation interessiert. Alarmiert durch die steigenden Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen setzten sie einen Prozeß in Gang, in dem die thematische Schwerpunktsetzung und die Ausgestaltung der Interaktion mit den Partnerländern letztlich ihnen überlassen blieb. In diesem Sinne konnte der erste interessierte Akteur Zugangsstrukturen schaffen, die der Verfolgung der eigenen Agenda dienten.

Die Einbeziehung supranationaler Akteure in die erweiterungsbezogene Zusammenarbeit blieb auch nach der Vertragsreform von Maastricht lückenhaft. Insbesondere das Europäische Parlament, dem seit Maastricht ein Informationsrecht zustand, beklagte die mangelnde Bereitschaft des Rates zur Zusammenarbeit. So kritisierte es anlässlich der im November 1994 beschlossenen *Empfehlung des Rates betreffend den Musterentwurf eines bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen einem Mitgliedstaat der Europäischen Union und einem Drittstaat* heftig, nicht mit dem Entwurf der Empfehlung befaßt worden zu sein, sondern erst nach dem Beschluß davon Kenntnis erhalten zu haben. Weiterhin bemängelte es die unklare und nicht im EU-Vertrag

⁶¹¹ Rat der Europäischen Union 1993, Artikel 96. So zumindest der Langdon-Bericht (Langdon 1995: 1).

⁶¹² Pollet 1997: 235

vorgesehenen Rechtsbasis der Empfehlung.⁶¹³ Die vertraglichen Änderungen und damit die Schaffung neuer institutionell gesicherter Zugangsmöglichkeiten konnten seitens der supranationalen Akteure also nicht zum Ausbau ihrer Beteiligungschancen genutzt werden. Damit genügten die Vertragsreformen von Maastricht nicht zur tatsächlichen Verbreiterung der Zugangsbasis im Erweiterungsprozeß und zum Abbau der Türhüterfunktion der Innenminister.

Die bisherigen Ausführungen belegen damit einerseits die Relevanz des institutionellen Gefüges für die Nutzung von Zugangsmöglichkeiten durch interessierte Akteure, andererseits jedoch die Bedeutung von sachbereichsspezifischer Expertise.

6.2.1.2 Beteiligungsmöglichkeiten aufgrund der offiziellen Beitrittspolitik

Im Verlauf der neunziger Jahre kam es jedoch mehrfach zu der Chance, die Zugangsstruktur zum innenpolitischen Erweiterungsprozeß zu verändern. So wurde im Winter 1994 die Beitrittsstrategie von Essen mit neuen Handlungsoptionen und -instrumenten verabschiedet. Die Reform dieses Ansatzes ist in der intensivierten Heranführungsstrategie von 1997 niedergelegt. Der folgende Abschnitt diskutiert, welchen Einfluß die Veränderungen der institutionellen Verfahren auf die Zugangsmöglichkeiten im innenpolitischen Erweiterungsprozeß gehabt haben.

6.2.1.2.1 Die Beitrittsstrategie von Essen und der strukturierte Dialog

Mit dem Bekenntnis zur Erweiterung von Kopenhagen und der ein Jahr später folgenden Verabschiedung einer offiziellen Beitrittsstrategie auf dem Gipfel von Essen veränderten sich die institutionellen Bedingungen für eine Beteiligung an der Politik gegenüber den Kandidaten. Auf Vorschlag der Kommission schuf die Strategie von Essen Strukturen, innerhalb derer die Zusammenarbeit mit den MOE-Ländern künftig stattfinden sollte.

Wie in Kapitel 2.1.2 dargelegt, erwähnten bereits die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen im Juni 1993 die Notwendigkeit von Konsultationen zwischen den beiden Staatengruppen in innenpolitischen Fragen. So drängte die initiativberechtigte Kommission den zögernden Rat 1994 zur Aufnahme strukturierter und formalisierter Beziehungen zu den Kandidaten. Die strukturierte Zusammenarbeit bezog sich bis dahin lediglich auf Fragen der organisierten Kriminalität.⁶¹⁴ Nach dem Gipfel von Essen wurde die Zusammenarbeit in innenpolitischen Fragen dann auch explizit in den sogenannten strukturierten Dialog integriert. Die Bedeutung des noch jungen EU-Politikfeldes im Rahmen des Erweiterungsprozesses wurde dadurch deutlich, daß ebenso wie in die Außenministertreffen die Treffen der Innen- und Justizminister nicht nur jährlich, sondern halbjährlich stattfinden sollten.⁶¹⁵

Grundlegende Probleme des strukturierten Dialogs waren jedoch von Beginn an die fehlende Entscheidungskompetenz und der fehlende administrative Unterbau der Ministertreffen.⁶¹⁶ Während EU-interne Entscheidungen durch den Ministerrat und seine Arbeitsstrukturen (Ausschuß

⁶¹³ Europäisches Parlament 1995. Der Vertrag sieht gemeinsame Positionen, gemeinsame Maßnahmen sowie den Abschluß von Konventionen als Instrumente der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit vor.

⁶¹⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994

⁶¹⁵ Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Europäischer Rat Essen, 9.-10.12.1994, Anhang IV, Bericht des Rates an den Europäischen Rat.

⁶¹⁶ Lippert/Becker 1997

der Ständigen Vertreter, Art. K.4-Ausschuß) vorbereitet wurden, blieb der Assoziationsrat zwischen der EU und den Kandidaten das einzige Entscheidungsgremium im Rahmen der Heranführungsstrategie. Dieser thematisierte jedoch vorrangig binnenmarktbezogene Fragen. Die strukturierten Dialoge hatten eine rein konsultative Bedeutung. Die Ministerien der Kandidatenländer begrüßten die multilateralen Konsultationen zwar als wichtigen ersten Schritt auf den Weg zu strukturierter Zusammenarbeit. Dennoch wurde im Verlaufe des Prozesses deutlich, daß sie sich eine bessere Vorbereitung und Schwerpunktsetzung der Ministertreffen und vor allem eine stärkere Entscheidungskompetenz anstelle eines reinen Dialogforums wünschten. Die multilateralen Konsultationen im Rahmen von Arbeitsgruppen unterhalb der Ministerebene wurden dagegen als bedeutsam auf dem Weg einer konkreten und strukturierten Zusammenarbeit charakterisiert.⁶¹⁷ Damit bestätigt sich einmal mehr ein Charakteristikum der innenpolitischen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, demgemäß sich die Fachebenen der Innenministerien in der konkreten transgouvernementalen Zusammenarbeit leichter tun als die politischen Spitzen.

Die Schwierigkeit der politischen Ebene der Innenministerien hinsichtlich einer gemeinsamen Politik gegenüber den Beitrittsstaaten bot der Kommission den notwendigen Raum, im Rahmen des strukturierten Dialogs eine Rolle bei der Gestaltung der Beziehungen zu den MOE-Staaten zu übernehmen. 1996 erhielt die Generaldirektion 1a (Außenbeziehungen) die Zuständigkeit für die Vorbereitung der Regierungstreffen im Rahmen des strukturierten Dialogs. Dies geschah, nachdem frühere Treffen wegen ihrer schlechten Vorbereitung durch die jeweilige Präsidentschaft, des knappen Zeitrahmens und des allgemeinen Desinteresses an bloßem Meinungsaustausch allgemein kritisiert worden waren. Die Kommission nahm diese Möglichkeit auch im Rahmen der dritten Säule wahr und entwickelte konkrete Inputpapiere zur Zusammenarbeit in zivilen und polizeilichen Angelegenheiten sowie zu Asylangelegenheiten für das Treffen der Innenminister im Dezember 1997.⁶¹⁸

Die Existenz eines speziellen Handlungsforums im Rahmen der Erweiterungsstrategie ermöglichte es der Kommission damit, Zugang zum sektorspezifischen Erweiterungsprozeß zu erlangen. Fragen zur Wahrnehmung inhaltlicher, d.h. inhaltlicher Initiativmacht im Rahmen des Heranführungsprozesses sind Gegenstand des Kapitels 6.2.2.

⁶¹⁷ Langdon 1995: 15

⁶¹⁸ Lippert/Becker 1998: 352

6.2.1.2.2 Integration des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität

Die bislang transgouvernementale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität bekam Mitte der neunziger Jahre durch die Aufnahme der Thematik durch den Europäischen Rat einen stärker politischen Stellenwert. Während des Gipfels in Dublin im Winter 1996 definierte er die Bekämpfung der organisierten Kriminalität als zentrale Aufgabe innerhalb der EU, die nur durch Koordination und kohärente Maßnahmen angegangen werden könne.⁶¹⁹ Die daraufhin eingerichtete *Hochrangige Gruppe* sollte innerhalb von vier Monaten einen Maßnahmenkatalog inklusive detaillierter Zeitplanung entwickeln.

Sie tat dies einschließlich einer Forderung zur engeren Zusammenarbeit mit den Beitrittsländern. Der am 28. April 1997 von Europäischen Rat verabschiedete *Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*⁶²⁰ enthielt in seinen Politikempfehlungen auch den Vorschlag, die Zusammenarbeit mit den Kandidaten durch Schaffung sogenannter ‚Vorbeitrittsvereinbarungen‘ zu institutionalisieren (Leitlinie 5). In den detaillierteren Ausführungen wurden Rat und Kommission zur Aushandlung dieser Vereinbarungen aufgefordert. Diese sollten dem Ziel dienen, die Zusammenarbeit der MOE-Staaten mit dem europäischen Polizeiamt Europol sowie die Ratifizierung und Umsetzung entsprechender internationaler Abkommen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu fördern. Sie sollten „Teil der Heranführungsstrategie sein, bei der die Möglichkeiten der vorhandenen Instrumente wie etwa des PHARE-Programms voll ausgeschöpft werden sollten.“⁶²¹ Im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Kandidaten mit Europol wurde der Ministerrat aufgefordert, bis Ende 1999 Rechtsgrundlagen für die Kooperation auszuarbeiten (Empfehlung 24).

Die eigentliche Vorbeitrittsvereinbarung über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zwischen der EU und den Kandidaten wurde im Mai 1998 von den Innenministern beider Ländergruppen geschlossen. Sie beinhaltete vor allem eine Absichtserklärung hinsichtlich des Informationsaustauschs, der Zusammenarbeit beim Aufbau zentraler Strafverfolgungs- und Justizbehörden, der Unterstützung bei Ermittlungen und des Aufbaus bi- und multilateraler Strafverfolgungsprojekte.⁶²² Details über die Strukturen und Instrumente der Zusammenarbeit wurden nicht genannt. Deutlicher hingegen war die Vereinbarung hinsichtlich der Anpassungsleistungen seitens der Kandidaten. So wurde die Übernahme von internationalen Konventionen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vereinbart sowie die vorzeitige Übernahme von Acquisbestandteilen, z.B. das Auslieferungsübereinkommen der EU mit Drittstaaten (Grundsatz 10). Die Vereinbarung wies auf die generelle Bedeutung von Europol hin, jedoch ohne auf die im Aktionsplan geforderte Annäherung der Kandidaten an die Europolstrukturen einzugehen. Schließlich sollte die „regelmäßige Beachtung und Bewertung“ der Anstrengungen der Kandidaten im Rahmen des Mechanismus der *Gemeinsamen Bewertung* erfolgen (vgl. dazu Kapitel 6.2.2.1.3). Beim darauffolgenden Treffen der Innenminister beider Seiten im September 1998

⁶¹⁹ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Dublin, 13.-14.12.1996.

⁶²⁰ Rat der Europäischen Union 1997

⁶²¹ Rat der Europäischen Union 1997: Empfehlung 3

⁶²² Rat der Europäischen Union 1998: Grundsätze 3-7

wurde eine Expertengruppe (*Pre-Accession-Pact Experts' Group on Organised Crime - PAPEG*) zur Umsetzung der Vereinbarungen eingerichtet.⁶²³

Materiell läßt sich die Vorbeitrittsvereinbarung als eine durchaus einseitige Maßnahme der EU-Innenminister verstehen, die die Kandidaten verpflichtete, die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität maßgeblichen Maßnahmen des Acquis bereits vor dem Beitritt praktisch anzuwenden. Der Titel ‚Vereinbarung‘ täuscht nur wenig darüber hinweg, daß die Bringschuld bei den Kandidaten lag, auch wenn dies durch die finanzielle Vorbeitrittsilfe unterstützt wurden. Dagegen enthielt die Vereinbarung keine für die Mitglieder verbindlichen Maßnahmen, insbesondere wurde die geforderte Zusammenarbeit zwischen Europol und Drittstaaten nicht mehr erwähnt.

6.2.1.2.3 Kommissionsbeteiligung durch Twinning und Beitrittskonferenzen

Durch die Aufnahme der Bereiche Inneres und Justiz in das PHARE-Programm verbreiterte sich ebenfalls die Zugangsmöglichkeit für neue Akteure, insbesondere die Kommission. Innenpolitik wurde 1997 bei der Reform von PHARE gemäß den Vorschlägen der Agenda 2000 als einer von vier Schlüsselbereichen bestimmt (neben Umwelt, Finanzen, Soziales und Landwirtschaft), in denen der Auf- und Ausbau der institutionellen Struktur in den Beitrittsländern besonders gefördert werden sollte. Innenpolitik gehörte somit auch zum Kernbereich der im Umweltkapitel erwähnten Twiningprojekte (Verwaltungspartnerschaften). Von 1998 bis 2002 wurden insgesamt 144 Verwaltungspartnerschaften im Bereich Justiz und Inneres gefördert, die zweitgrößte Anzahl nach Finanzprojekten (162).⁶²⁴ Dies kann als Zeichen dafür gewertet werden, daß die Beitrittsländer in diesen Bereichen eine besondere Nachfrage nach administrativer Unterstützung durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten hatten. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Verwaltungspartnerschaften in diesem Bereich wird das Twinning für Inneres und Justiz auch noch nach dem Beitritt im Rahmen einer sogenannten „Übergangsfazilität für bestimmte Maßnahmen im Institutionenaufbau“ durchgeführt werden.⁶²⁵

In der Fallstudie zur Umweltpolitik war argumentiert worden, daß das Twinning, obwohl die letztlich handelnden Akteure aus den Mitgliedstaaten kommen, doch deutlich durch die Kommission dominiert wird. Sie bestimmt gemeinsam mit den Kandidaten mittels einer Bedarfsanalyse die Schwerpunkte der Zusammenarbeit und unterstützt diese bei der Auswahl der durchführenden Mitgliedstaaten.⁶²⁶ Mittels des Twinning erhielt die Kommission, die bis dahin über keine besondere Expertise hinsichtlich der sachbereichsspezifischen Probleme in den Beitrittsländern verfügte, Einblick in den Anpassungsprozeß im Sektor. Anders als im Bereich Umweltpolitik ist das Twinning im Bereich Inneres eine Möglichkeit für die Kommission, Expertise aufzubauen und engere Beziehungen zu den Beitrittsländern zu knüpfen, insgesamt also einen institutionalisierten Zugang zum sektorspezifischen Anpassungsprozeß zu erhalten.

⁶²³ Rat der Europäischen Union 1999

⁶²⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 105

⁶²⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 102. Diese Übergangsfazilität wird auch für den Bereich Umweltpolitik gelten.

⁶²⁶ Commission of the European Communities 2000: 7.

Schließlich gewährten die 1998 einberufenen bilateralen Beitrittskonferenzen der Kommission einen institutionell gesicherte Zugang zum sektorspezifischen Beitrittsprozeß. Wie bereits dargelegt wurde, konzentrierte sich ihre Funktion hier auf die Prüfung der bisherigen Fortschritte bei der Übernahmen des innenpolitischen Acquis und auf die Formulierung von Vorschlägen für die Beitrittsverhandlungen. Sie war dementsprechend grundsätzlich an Treffen im Rahmen der Beitrittskonferenzen beteiligt und begleitete wie in allen anderen Verhandlungskapiteln den Rechtsanpassungs- und -umsetzungsprozeß in den Kandidatenstaaten. Inwiefern es ihr über die bloße Beteiligung an der Erweiterungspolitik im Bereich Inneres gelang, den Prozeß inhaltliche maßgeblich zu beeinflussen, ist Gegenstand von Kapitel 6.2.2.

6.2.1.3 Zusammenfassung zum Zugang zur Erweiterung in der Innenpolitik

Die eingangs geäußerte These, daß die Innenministerien der Mitgliedstaaten ebenso wie in der alltäglichen europäischen Innenpolitik den Zugang zum innenpolitischen Erweiterungsprozeß im wesentlichen strukturieren konnten und damit eine Türhüterfunktion übernahmen, läßt sich aufgrund der vorhergehenden Analyse grundsätzlich bestätigen. In einem institutionell noch unstrukturierten Handlungsumfeld gelang es ihnen aufgrund ihres besonderen Interesses an der Eindämmung illegaler Einwanderung nach Westeuropa und ihrer diesbezüglichen Expertise, frühzeitig Kooperationsbeziehungen zu den Transformationsstaaten zu entwickeln. So begründeten die Innenministerien auf deutsche Initiative den sogenannten Budapest Prozeß zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung aus und durch Mittel- und Osteuropa. Ähnlich der TREVI-Zusammenarbeit westeuropäischer Staaten in den siebziger Jahren war der Budapest Prozeß gekennzeichnet durch praktische Kooperation sowie Informationsaustausch. Von ähnlich unverbindlichem Charakter war die Initiative zur gemeinsamen Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die im Herbst 1994, wiederum unter deutscher Ratspräsidentschaft, begründet wurde. Die Rückübernahmepolitik gegenüber Mittel- und Osteuropa war dagegen stärker rechtlich geprägt. So schlossen die westeuropäischen Staaten von 1991 an eine Vielzahl von Abkommen zur Rücknahme illegal gewanderter Personen bzw. Asylbewerber.

Bis zur formellen Verabschiedung einer Erweiterungsstrategie waren die Kooperationsansätze im Sektor deutlich von spezifischen Interessen der Innenpolitiker aus den Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Aufgrund ihres innerstaatlichen Handlungsmonopols und des Fehlens einer supranationalen Handlungsebene konnten sie ihre Expertise ungehindert nutzen, um entsprechend ihrer Prioritäten Kooperationsstrukturen zu schaffen. Im Einklang mit ihrer eigenen, transgouvernementalen Zusammenarbeit waren diese Strukturen zum einen durch praktische Kooperation gekennzeichnet, zu deren Umsetzung auch punktuell andere Akteure wie ICMPD herangezogen wurden. In Bereichen, die aus Sicht der Innenministerien einer rechtlichen Absicherung bedurften, schlossen sie bi- und internationale Abkommen. Gerade in diesem Bereich rechtlich verbindlicher Maßnahmen wird die Türhüterrolle der Innenministerien besonders deutlich. Sie können sich bis heute die Möglichkeit offen halten, der Kommission bei der Entwicklung von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zuvorzukommen und Abkommen gemäß ihrer speziellen Interessen abzuschließen.⁶²⁷

⁶²⁷ Schily 2000

Jedoch veränderte die Schaffung eines parallelen Handlungsrahmens durch die Erweiterungsstrategien die Zugangsmöglichkeiten zum Erweiterungsprozeß der Innenpolitik. Akteure, die im bislang transgouvernementalen Handlungsrahmen des Politikfeldes keine Rolle hatten, erhielten durch die Beitrittsstrategien von Essen und Luxemburg Zugangsmöglichkeiten, die formell nicht durch die Innenministerien bzw. den Rat kontrolliert werden konnten. Dabei können drei Arten der Zugangserweiterung durch Veränderung der institutionellen Basis unterschieden werden.

Erstens entwickelten sich Beteiligungsmöglichkeiten durch formell verankerte Rechte. Auf der Basis eines Ratsmandats nutzte beispielsweise die Kommission 1994 die Möglichkeit, auf die Dringlichkeit strukturierter Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten in innenpolitischen Fragen hinzuweisen. Weiterhin bekam sie durch die Aufnahme des Twinningprogramms die Möglichkeit zur vertieften Interaktion mit den Beitrittsländern bei der Auswahl und organisatorischen Betreuung der Twinningprojekte. Schließlich verlieh die Aufnahme des Verhandlungsprozesses 1998 ihr die Möglichkeit, die bis dahin erworbene Expertise in Form von Vorschlägen für die gemeinsamen Verhandlungspositionen der EU zu demonstrieren.

Zweitens eröffneten die Beitrittsstrategien Beteiligungsmöglichkeiten dadurch, daß die zunächst vorgesehenen Organe wie im Fall des strukturierten Dialogs nicht in der Lage bzw. interessiert waren, die neu geschaffenen Strukturen inhaltlich zu füllen. Damit öffnete sich das Feld für andere interessierte Akteure. Die Beteiligung und zunehmende Gestaltungsrolle der Kommission im Rahmen des strukturierten Dialogs in der Innenpolitik beruhte auf dieser zweiten Form von Zugangserweiterung. Durch sie etablierten sich positive Beziehungen zwischen den Vertretern der Kommission und den Kandidaten, wodurch die Kommission ihre Informationsbasis hinsichtlich der Situation in den Kandidatenstaaten verbreitern und eigenständige Expertise bilden konnte.⁶²⁸

Drittens schuf die Integration bestimmter Themen in die offiziellen Erweiterungsstrategien neue Beteiligungsmöglichkeiten. Die Staats- und Regierungschefs legten während des Europäischen Rates in Dublin im Dezember 1996 den Grundstein für die Integration der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in die übergeordnete Erweiterungspolitik. Gleichzeitig zeigt dieses Beispiel die Grenzen der Zugangsverbreiterung im Bereich der Innenpolitik. Zwar wurde durch den Aktionsplan der Hochrangigen Gruppe von 1997 eine zunächst außerhalb des Unionsrahmens gestartete sachspezifische Initiative der Innenministerien in den Kontext des Beitrittsprozesses gestellt. Dies führte zu einer stärkeren Beteiligung der für die Vorbeitrittspolitik zuständigen Organe, insbesondere durch die Verwendung von PHARE-Mitteln. Jedoch belegte die 1998 geschlossene Vorbeitrittsvereinbarung mit den Kandidaten, wie stark die Definitionsmacht der Innenministerien über den materiellen Gegenstand der Zusammenarbeit war.

Die bisherige Analyse kommt damit zu dem Ergebnis, daß die relativ unstrukturierte Handlungssituation zu Beginn des Transformationsprozesses es den am meisten interessierten und informierten Akteuren erlaubte, wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung der Beziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas zu nehmen. Die Innenministerien der Mitgliedstaaten be-

⁶²⁸ Gespräche mit einigen Attachés für Innenpolitik in den Missionen der Beitrittskandidaten bei der EU sowie Gespräche in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

stimmten auf dieser Basis sowohl Form als auch Inhalt der Zusammenarbeit. Zwar schufen die Erweiterungsstrategien formell gesicherte Beteiligungsmöglichkeiten für weitere Akteure, insbesondere die Kommission. Dennoch zeigen die Beispiele der Rückübernahmepolitik oder die Ausgestaltung der Vorbeitrittsvereinbarung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität die auch im Verlauf des Erweiterungsprozesses weiterhin aufrechterhaltene Türhüterfunktion der Innenministerien.

6.2.2 Initiativmacht im innenpolitischen Erweiterungsprozeß

Kapitel 4.2.2.2 hatte gezeigt, daß trotz der Vertragsreformen von Maastricht und Amsterdam, die der Kommission ein formelles, wenn auch konkurrierendes Initiativrecht verliehen, die institutionellen Vorgaben zur Ausübung inhaltlicher Initiativmacht grundsätzlich den Ministerrat begünstigen. Die Kommission ist aufgrund geringerer Expertise in Kernbereichen der europäischen Innenpolitik nicht in der Lage, ihre formellen Möglichkeiten der Agendagestaltung wahrzunehmen. Die Beziehung beider Akteure zueinander wird damit durch das klassische Principal-agent-Konzept gut abgebildet. Aufgrund der Einstimmigkeitsregel ist der Ministerrat jedoch faktisch in seiner inhaltlichen Agendasettingmacht blockiert, da jedem Stimmberechtigten die Möglichkeit zum Veto gegeben ist. Politik wird dadurch nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gemacht. Zur Überwindung dieser institutionell bedingten Hindernisse tendierten die Mitgliedstaaten bisher dazu, die Vorabstimmung über Entscheidungen in fachspezifische, regierungsnahe Gremien wie das Ratssekretariat oder den Art. K.4-Ausschuß auszulagern. Vor diesem formellen Hintergrund kann sich inhaltliche Initiativmacht supranationaler Organe nur dann entwickeln, wenn der Regelungsgegenstand für alle Akteure neu ist, also kein thematisch bedingter Informationsvorsprung für den Ministerrat besteht. In diesem Fall kann es der Kommission gelingen, agendabildend zu wirken, wie das Beispiel des Europäischen Flüchtlingsfonds zeigte. Zum Abschluß des Kapitels wurde die These formuliert, daß bei der Gestaltung des innenpolitischen Erweiterungsprozesses auf Handlungsmuster wie die Principal-agent-Beziehung zwischen Rat und Kommission, die Herausbildung regierungsnaher ‚Agenten‘ sowie die punktuelle, arbeitsteilige Gestaltung der Agenda in neuen Regelungsbereichen zurückgegriffen werden würde.

In der folgenden Analyse zur Initiativmacht wird weitgehend darauf verzichtet, die formellen Initiativmöglichkeiten der Kommission im Bereich Inneres gesondert zu diskutieren, wie dies im Kapitel zur Umweltpolitik der Fall war. Im Unterschied zum Umweltkapitel gab es zu Beginn des Transformationsprozesses keine aktive sektorale Generaldirektion und daher auch keine Abstimmungsschwierigkeiten mit anderen Direktionen wie z.B. beim Weißbuch über die Integration in den Binnenmarkt. Seitens der Kommission wurde die Initiativkompetenz ausschließlich durch die GD 1a bzw. GD Erweiterung wahrgenommen, die damit in Initiativkonkurrenz zum Ministerrat trat. Die folgende Analyse konzentriert sich daher auf die Verteilung inhaltlicher Initiativmacht zwischen diesen beiden Akteuren. Zunächst wird dabei die Teilung der inhaltlichen Initiativmacht im Rahmen der Beitrittsstrategien untersucht, bevor sich der Text der Ratsgruppe Gemeinsame Bewertung zuwendet. Das Unterkapitel schließt mit einer Analyse des Principal-agent-Verhältnisses in den innenpolitischen Beitrittsverhandlungen.

6.2.2.1 Inhaltliche Initiativmacht im Rahmen der Heranführungsstrategien

Die Analyse zur Initiativmacht im alltäglichen Prozeß der europäischen Innenpolitik hatte ergeben, daß die Kommission in Themenbereichen, in denen der Rat nicht über einen Informationsvorsprung verfügt, eine Chance zur Ausübung inhaltlicher Initiativmacht hat. Generell ist für alle Akteure der Union die Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten eine neue Handlungssituation, in der kein Akteur über einen grundsätzlichen erweiterungsspezifischen Informationsvorsprung verfügt. Zusätzlich brachte die Verabschiedung einer offiziellen Erweiterungsstrategie wie beschrieben institutionelle Veränderungen mit sich, die sich auf die Beteiligungsmöglichkeiten weiterer Akteure am innenpolitischen Erweiterungsprozeß potentiell positiv auswirken könnten. Nachfolgend wird untersucht, ob die Kommission aufgrund dieser veränderten Voraussetzungen ihre Rolle als materielles Initiativorgan erfolgreich ausbauen und eigene inhaltliche Schwerpunkte setzen konnte. Dabei werden insbesondere die Instrumente der finanziellen Zusammenarbeit sowie die Fortschrittsberichte der Kommission untersucht.

6.2.2.1.1 Schwerpunktsetzung der Finanzierungsinstrumente

Bereits vor Einführung einer eigenen Budgetlinie für Justiz und Inneres⁶²⁹ in das PHARE-Programm wurden auf Kommissionsinitiative Projekte mit innen- und justizpolitischem Bezug aus PHARE-Mitteln finanziert, beispielsweise die Mehrländerprogramme zum Kampf gegen Drogen, zur Kooperation der Zollbehörden oder zur Erleichterung des Grenzübertritts in die EU.⁶³⁰ Allerdings erfolgte weder eine strategische Planung bzw. Schwerpunktsetzung seitens der EU noch wurden die MOE-Staaten ermutigt, im Rahmen der nachfrageorientierten Förderung durch PHARE einen Schwerpunkt auf innenpolitische Projekte zu legen.⁶³¹ Dies änderte sich mit Ausweitung des PHARE-Programms und der offiziellen Befassung der Kommission mit dem Politikbereich, die es ihr erlaubte, auf institutionell gesicherter Basis ihre Programmkompetenz auszuüben. Sie beauftragte im Juli 1995 den früheren britischen Vertreter im Art. K.4-Ausschuß, Langdon, im Rahmen eines Besuchsprogramms in den mittel- und osteuropäischen Staaten Schwerpunkte für die zukünftige innen- und justizpolitische Zusammenarbeit und deren Unterstützung durch PHARE zu identifizieren. Der daraus entstandene *Langdon-Bericht* bildete die Basis für die erweiterungsbezogene Expertise der Kommission im Bereich Inneres.

Der Bericht stellte eine Vielzahl von bilateralen Hilfsmaßnahmen fest, die sich häufig an regionalen Schwerpunkten orientierten. Dagegen fehlte eine Koordination der Hilfsmaßnahmen sowie eine längerfristige strategische Ausrichtung, was zu häufiger Doppelarbeit bei gleichzeitigen Lücken in der Unterstützung führte. Ein spezielles PHARE-Programm für Inneres/Justiz sollte daher unter Nutzung der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Expertise vor allem die Abstimmung der bestehenden Hilfsanstrengungen ermöglichen.⁶³² Für die Erfüllung dieser Aufgabe bedurfte es laut Langdon vor allem der Ausbildung von zusätzlicher Expertise des PHARE-Personals der GD 1a in innenpolitischen Themen.⁶³³ Ein inhaltlicher Schwerpunkt des neuen

⁶²⁹ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Essen, 9.-10.12.1994, Anhang IV, Bericht des Rates an den Europäischen Rat, 1.

⁶³⁰ Eisl 1997: 356-357

⁶³¹ Langdon 1995: 23

⁶³² Langdon 1995: 5

⁶³³ Langdon, 1995: 30

PHARE-Programms sollte der Kampf gegen den Drogenhandel werden, den die Kommission bereits als Thema in den strukturierten Dialog eingebracht hatte und der bislang im Rahmen eines Mehrländerprogramms angegangen wurde.⁶³⁴ Als weitere Förderschwerpunkte wurden der Kampf gegen illegale Einwanderung, der Ausbau der Grenzkontrollen, die Verbesserung der Asylverfahren sowie die Unterstützung beim Polizeitraining und der polizeilichen Ausbildung empfohlen.⁶³⁵

Mit der Reform der PHARE-Förderung durch den Gipfelbeschluss von Luxemburg 1997 wurde auch im Bereich der Innenpolitik die Förderung auf die direkten Beitrittsanforderungen ausgerichtet. Die Schwerpunkte lagen auf den im Langdon-Bericht identifizierten Kernproblemen, insbesondere der Einwanderungskontrolle sowie der Ausbildung und Ausrüstung der nationalen Polizeibehörden.⁶³⁶ Ein weiterer Förderschwerpunkt bestand in der Unterstützung der Kandidaten im Rahmen der Vorbeitrittsvereinbarung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Hierbei leistete PHARE Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe.⁶³⁷ Daraus entwickelte die Kommission mehrere Programme zur multilateralen Zusammenarbeit, die auf Institutionenbildung, insbesondere im Bereich der Behandlung von Asylanträgen und Flüchtlingsangelegenheiten und in der Ausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen in den Bewerberländern ausgerichtet waren. Weiterhin initiierte die Kommission das *Odysseus*-Programm zur Erleichterung des Austauschs zwischen Vertretern der Behörden der Kandidaten und der Mitgliedstaaten. Insgesamt zielten diese Initiativen auf eine ausgeglichene Berücksichtigung sogenannter restriktiver wie auch begünstigender Bereiche des Acquis.⁶³⁸

Neben länder- und themenbezogenen Programmen unterstützte PHARE vor allem horizontale, d.h. länderübergreifende Fragestellungen im Heranführungsprozeß. Ein erstes Mehrländerprogramm (Laufzeit 1997-1998) finanzierte die Analyse des Unterstützungsbedarfs bei der Übernahme des innen- und justizpolitischen Acquis. Ein weiteres Mehrländerprogramm (Laufzeit 1999-2003) dient der Unterstützung der Kandidaten bei der Umsetzung des Acquis in den Bereichen der Ausbildung der Justizbehörden, administrativer Strukturen sowie der Weiterentwicklung von Arbeitsverfahren, -standards und -praktiken. Dazu gehören die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips, die Ausbildung von Richtern im Gemeinschaftsrecht, oder die Verstärkung justizieller Zusammenarbeit, also Maßnahmen mit Querschnittscharakter. Die Umsetzung dieses horizontalen Programms erfolgt durch die Europäische Kommission, in enger Zusammenarbeit mit dem Netzwerk der *Nationalen Kontaktpunkte der EU zu Angelegenheiten der Innen- und Justizpolitik* (NCP). Diese NCP sind mit Vertretern der Justiz- und Innenbehörden der Mitgliedstaaten besetzt. Aufgabe ist, bei der Erarbeitung und Implementation von Projekten zu helfen und als Brücke zwischen der Kommission und Experten aus den Administrationen der Mitgliedstaaten zu fungieren.⁶³⁹ Schließlich finanziert PHARE themenbezogene Mehrländerpro-

⁶³⁴ Eisl 1999: 178

⁶³⁵ Langdon 1995: 2

⁶³⁶ Langdon 1995: 30

⁶³⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998b: 30

⁶³⁸ Rat der Europäischen Union 1998d

⁶³⁹ Die Daten des letzten Absatzes sind zusammengestellt aus Informationen der PHARE-Homepage der Europäischen Kommission, <http://www.europa.eu.int/phare-cgi/plsql/prog.search>, Suchwort: Justice and Home Affairs, 18.6.2002.

gramme. In diesem Rahmen wurde beispielsweise ein „Horizontales Programm: Migration, Visa, Management der Außengrenzen“, mit einer Laufzeit von Januar 2001 bis Mai 2002 gebildet. Die Gesamtkoordination bei diesen themenspezifischen Programmen hat jeweils ein Mitgliedstaat (im Beispielfall Frankreich), die Unterprogramme werden von weiteren Mitgliedstaaten koordiniert.⁶⁴⁰ Ein Programm unter der Leitung des deutschen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge unterstützte beispielsweise die Anwendung des Acquis im Bereich Asyl und Einwanderung mittels Informationsaustausch (runde Tische), Training für Mitarbeiter der Behörden in den MOE-Staaten usw.⁶⁴¹

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es der Kommission aufgrund der formellen Initiativkompetenz im Bereich der Finanzförderung gelungen ist, inhaltliche Schwerpunkte zu setzen. Die Entsendung des früheren britischen K.4-Ausschussvertreters in die Kandidatenländer ist eine originäre Kommissionsinitiative. Sein Bericht diente der Kommission dazu, in einem bisher unerschlossenen Handlungsbereich des innenpolitischen Erweiterungsprozesses Expertise zu bilden. Diese nutzte sie zur Entwicklung von Förderprogrammen, die im Gegensatz zu den frühen Aktivitäten der Innenministerien alle Bereiche des sich entwickelnden Acquis miteinbezogen. Sie waren also nicht ausschließlich auf Grenzschutzsicherung, Abwehr illegaler Einwanderer sowie die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ausgerichtet, wenn sie auch diese Kooperationsschwerpunkte deutlich widerspiegelten. Gleichzeitig nahm die Kommission jedoch auch Programme an, die der Ausbildung rechtsstaatlicher Strukturen in den Beitrittsländern dienten.

6.2.2.1.2 Agenda 2000, Fortschrittsberichte und Überwachung der Acquisumsetzung

Im Vorfeld des Europäischen Rates von Essen thematisierte die Kommission die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres erstmals als wichtigen Gegenstand der Vorbeitrittsbeziehungen.⁶⁴² Sie wies explizit darauf hin, daß die Fragen von gemeinsamem Interesse über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität hinausgingen und als solche Gegenstand zwischenstaatlicher Konsultationen sein sollten.⁶⁴³ In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Essen wurden innenpolitische Problembereiche eines bevorstehenden Beitritts zwar erwähnt, jedoch nur hinsichtlich der „Bekämpfung sämtlicher Formen der organisierten Kriminalität im Hinblick auf den Beitritt.“⁶⁴⁴ Darüber hinaus beschränkte sich die Vorbeitrittsstrategie auf die Erwähnung der Asyl- und Einwanderungspolitik als Bereiche für eine verstärkte Kooperation zwischen der EU und den assoziierten Staaten. Demnach wurden die frühen Kommissionsvorschläge für eine Verbreiterung der thematischen Zusammenarbeit mit den Beitrittsländern seitens des Rates kaum aufgenommen. Dies entspricht den ersten Initiativen der Kommission im Rahmen der Zusammenarbeit in der dritten Säule, die vom Rat weitgehend ignoriert bzw. abgelehnt wurden, was zur Zurückhaltung der Kommission bei der Vorlage von Initiativen bis zur Vertragsreform von Amsterdam führte (vgl. Kapitel 4.2.2.2.2).

⁶⁴⁰ International Centre for Migration Policies Development (ICMPD) 2002

⁶⁴¹ *Uniting Europe*, No 42, 1.3.1999: 1/2.

⁶⁴² Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994

⁶⁴³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994a: 3

⁶⁴⁴ Schlußfolgerungen des Vorsitizes, Europäischer Rat Essen, 9.-10.12.1994.

Anders als im Bereich der Umweltpolitik unternahm die Kommission beispielsweise keinen Versuch, im Rahmen des Weißbuchs von 1997 auf die Problematik der Personenverkehrsfreiheit im angestrebten Binnenmarkt zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Staaten hinzuweisen.⁶⁴⁵ Damit vergab sie die Möglichkeit, das Thema Personenverkehr mit den Kandidatenstaaten aus der Binnenmarktperspektive zu diskutieren. Aus Sicht der federführenden Generaldirektion Binnenmarkt war eine Konzentration auf den Warenaustausch im Erweiterungsprozeß sicherlich rational, da dieser mit den im Umweltkapitel genannten Ausnahmen auf geringen Widerstand bei anderen interessierten Akteuren stieß und die Direktion hier die größte Gestaltungsfreiheit hatte. Eine Verknüpfung mit der Personenverkehrsfreiheit hätte möglicherweise eine stärkere Präsenz und Kontrolle seitens des Innenministerrates bewirkt.

Seit Verabschiedung der intensivierten Heranführungsstrategie im Dezember 1997 verfügte die Kommission jedoch durch die Fortschrittsberichte über ein Mittel, eigene inhaltliche Schwerpunkte im Beitrittsprozeß zu formulieren. Durch diese ausschließliche Zuständigkeit war sie in der Lage, eigene Schlußfolgerungen aus der Heranführungspolitik des zurückliegenden Jahres zu ziehen und damit Schwerpunkte für die Politik des folgenden Jahres zu setzen. Beispielsweise thematisierte die Kommission in der Agenda 2000 zum ersten Mal den Schutz von Minderheiten im Zusammenhang mit dem ersten, politischen Beitrittskriterium von Kopenhagen.⁶⁴⁶ In den Fortschrittsberichten der folgenden Jahre wurde in einzelnen Länderberichten immer wieder auf die Diskriminierung insbesondere der Roma-Minderheiten hingewiesen und das Thema somit auf der Tagesordnung gehalten.⁶⁴⁷

Agenda 2000. Im Rahmen der Agenda 2000 gab die Kommission insgesamt eine durchaus positive Beurteilung einer bevorstehenden Erweiterung für den Bereich der Innenpolitik ab. Die bestehenden innenpolitischen Risiken in den Beitrittsländern wurden als solche genannt:

*Alle Bewerberländer stehen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaße, vor der Herausforderung der Bekämpfung von organisiertem Verbrechen, Terrorismus, Menschenhandel und Rauschgift-handel. Eine weitere Dimension kommt mit der Kontrolle an den Außengrenzen und der Beachtung internationaler Normen in Bereichen wie Asyl, Visa und Einwanderung hinzu. Für einige Bewerberländer ergibt sich aus ihrer geographischen Lage das Risiko, Probleme aus Nachbarländern zu importieren. Bereits jetzt machen sich die Auswirkungen dieser Faktoren in der Union bemerkbar. Die Unionserweiterung bietet jedoch eine Gelegenheit, gemeinsame Probleme in diesen Bereichen, die sowohl die gegenwärtige Union als auch die Beitrittsländer betreffen, wirksamer anzugehen.*⁶⁴⁸

Im Gegensatz zu einzelnen Stimmen aus den Mitgliedstaaten verzichtete die Kommission darauf, eventuelle mit dem Beitritt verbundene Risiken für die jetzigen Mitgliedstaaten besonders zu betonen. Statt dessen wies sie auf das Fehlen von qualifiziertem Fachpersonal in den Beitrittsländern hin sowie auf die Notwendigkeit zum Ausbau der institutionellen Voraussetzungen für die Anwendung des Acquis.

Fortschrittsberichte. Die ersten Fortschrittsberichte der Kommission gingen im Detailgrad nicht weit über die Erwähnung des Sektors in der Agenda 2000 hinaus. Im Gesamtbericht von 1998

⁶⁴⁵ Pollet 1997: 235

⁶⁴⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997

⁶⁴⁷ Vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998b: 54 oder Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: 19.

⁶⁴⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997: 71

thematisierte die Kommission kurz auf den Abbau der Außengrenzen im Zusammenhang mit der Realisierung des Binnenmarktes und wies darauf hin, daß die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des Drogenhandels und der illegalen Einwanderung „dringend erforderlich“ sei.⁶⁴⁹ Der Bericht von 1999 führte die wichtigsten Fortschritte und Defizite der Beitrittsländer kurz und wenig spezifisch auf.⁶⁵⁰ Für das Jahr 2000 bilanzierte die Kommission „stetige Fortschritte“ beim Erlaß von Gesetzen, insbesondere im Bereich Visaregelungen, Asylgesetzgebung und Einwanderungsregeln, jedoch Probleme bei der Rechtsanwendung, z.B. im Bereich Grenzkontrollen und beim Ausbau der institutionellen Strukturen.⁶⁵¹ Die Schwerpunktsetzung des Berichtes von 2001 erfolgte dagegen sichtlich unter dem Eindruck der Terroranschläge von New York im September des gleichen Jahres. Während die Berichte der Vorjahre keine Bewertung für die einzelnen Sektoren enthielten, wurde Inneres/Justiz bereits in der Einleitung des Fortschrittsberichtes als bedeutender Kooperationsbereich der Erweiterung hervorgehoben:

*Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wird immer wichtiger, sowohl zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität als auch im Hinblick auf die langfristige Erörterung zur möglichen Einrichtung gemeinsamer Grenzkontrollmaßnahmen.*⁶⁵²

Auch die Bewertung des Zusammenhangs zwischen der Erweiterung und den drohenden Gefahren für die bisherigen Mitgliedstaaten im Hinblick auf organisiertes Verbrechen oder illegale Einwanderung veränderte sich gegenüber dem sehr neutralen, optimistischen Bericht von 1997:

*Mit der Erweiterung sind aber auch neue Herausforderungen verbunden. Die EU und ihre Nachbarn müssen in den Bereichen Justiz und Inneres enger zusammenarbeiten. Die EU wird voraussichtlich zum Ziel von Einwanderern aus den Nachbarregionen werden und muß daher mit diesen Möglichkeiten zur Steuerung legaler Einwanderung ausarbeiten und illegale Einwanderung und Menschenhandel bekämpfen.*⁶⁵³

Damit erwähnte ein Kommissionsbericht zum ersten Mal die Möglichkeit einer kausalen Verbindung zwischen der bevorstehenden Erweiterung und (illegaler) Einwanderung aus den Nachbarregionen. In der zusammenfassenden Bewertung der Fortschritte der Beitrittsländer bemerkte die Kommission in drastischeren Worten als in den Vorjahren:

*Darüber hinaus müssen die Grenzüberwachung - mit größter Dringlichkeit an den künftigen Außengrenzen der EU - ausgebaut, die Beteiligung am Schengener Informationssystem vorbereitet und die Zusammenarbeit aller an der Bekämpfung der organisierten Kriminalität Beteiligten verbessert werden.*⁶⁵⁴

Die Bewertung der Fortschritte der einzelnen Ländern im Bereich Inneres erfolgte zugleich umfangreicher und kritischer. Stärker als in den Vorjahren wurde das Erreichte differenziert analysiert und bewertet.

Dagegen stand der Bericht von 2002 ganz im Zeichen des vorgesehenen Verhandlungsabschlusses, der einen Beitritt der Kandidaten im Jahr 2004 möglich machen sollte. Dementsprechend wurden die Fortschritte in allen Bereichen des Acquis generell positiver bewertet und die Erwei-

⁶⁴⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998b: 30

⁶⁵⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999

⁶⁵¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: 28

⁶⁵² Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: 6

⁶⁵³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: 8

⁶⁵⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: 22, Hervorhebung durch die Verfasserin.

terung wieder als Möglichkeit zur Problemlösung formuliert, nicht als der Ausgangspunkt möglicher Probleme wie noch im Jahr zuvor:

*Auf der Grundlage politischer und wirtschaftlicher Stabilität wird die Union besser in der Lage sein, den weltweiten Herausforderungen zu begegnen.[...] Außerdem lassen sich durch die engere Zusammenarbeit zwischen den jetzigen und künftigen Mitgliedstaaten internationales Verbrechen und Terrorismus besser bekämpfen.*⁶⁵⁵

In den Zusammenfassungen der Länderberichte stellte die Kommission zufriedenstellende Fortschritte im Bereich Inneres fest. Hauptproblem blieb bei allen Beitrittsländern der Ausbau der institutionellen Strukturen.

Die Textanalyse der Fortschrittsberichte spiegelt eine eigenständige politische Agenda der Kommission im innenpolitischen Erweiterungsprozeß wider, die durchaus vom politischen Handlungsumfeld geprägt ist. Anlässlich der Agenda 2000 und der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen machte die Kommission vor allem die Chancen der Erweiterung zur Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme der inneren Sicherheit deutlich. Ihre Bewertung der Fortschritte der Kandidaten bei der Rechtsumsetzung und -anwendung in den folgenden Jahren blieb relativ allgemein und wenig differenziert und aus Sicht von Vertretern der Mitgliedstaaten zu positiv. Zwar würden kritische Punkte bei der Umsetzung genannt, jedoch im Fazit eher die positiven Aspekte betont, wodurch in den Kandidaten der Eindruck entstünde, auf einem guten Weg zu sein.⁶⁵⁶ Der Bericht von 2001 unterschied sich durch seine detaillierte Analyse der Fortschritte und Defizite der Beitrittsländer, die eher negative Einschätzung der möglichen Auswirkungen der Erweiterung auf die innere Sicherheit in der Union sowie die Deutlichkeit der Sprache von den Berichten der Vorjahre. Vertreter der Mitgliedstaaten bzw. aus dem Ratssekretariat bewerteten dies positiv in dem Sinne, daß es der Kommission schließlich gelungen sei, ein realistischeres Bild der Problemlage in den Beitrittsländern zu zeichnen. Das Vertrauen in die Urteilsfähigkeit der Kommission in innenpolitischen Belangen der Erweiterung schien mit dem Bericht von 2001 zu steigen.⁶⁵⁷

Schließlich zeigte der Fortschrittsbericht von 2002, wie stark auch objektive, sachorientierte Analysen durch ein eher technisches Organ, als das die Kommission generell verstanden wird, politisch beeinflußt sind. Die Formulierungen und Bewertungen standen eindeutig unter dem Einfluß des anstehenden Beschlusses von Kopenhagen über die Aufnahme von zehn Kandidaten in die Union.

6.2.2.1.3 Überwachung der Acquisanwendung

Im Vergleich zu anderen Regelungsbereichen der Union lassen sich die innenpolitischen Rechtsakte der Union bzw. Gemeinschaft relativ leicht in nationales Recht übertragen. Dagegen setzt ihre konkrete Anwendung spezielle Umsetzungsstrukturen und -praktiken voraus. Somit ging es im innenpolitischen Erweiterungsprozeß nicht primär um die Anpassung des nationalen Rechts sondern um die Sicherstellung, daß der Rechtsstand in den Beitrittsländern auch tatsäch-

⁶⁵⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 6

⁶⁵⁶ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁵⁷ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2002.

lich angewandt wird.⁶⁵⁸ Traditionell existierte auf EU-Ebene jedoch kein Mechanismus, der eine supranationale Kontrolle bzw. Bewertung der Rechtsanwendung der Mitgliedstaaten im Bereich Inneres ermöglichte. Dies wurde von den Mitgliedstaaten bewußt so konzipiert, um die nationalen Gestaltungsspielräume möglichst groß zu halten. Im innenpolitischen Erweiterungsprozeß war diese fehlende Kompetenz zur Überwachung aus Sicht der EU-Organen jedoch nicht akzeptabel.

Im Sinne der in Kapitel 4.2.2.2 formulierten Bedingungen für die Ausübung inhaltlicher Initiativmacht in der europäischen Innenpolitik könnte es sich bei der Gestaltung der Monitoringmechanismen im Erweiterungsprozeß um einen Bereich handeln, in dem weder Kommission noch Rat über Expertise verfügten, und damit kein Informationsvorsprung für einen von beiden bestand. Im folgenden Abschnitt wird überprüft, ob die Annahme, daß es der Kommission in einem für beide Akteure neuen Handlungsbereich gelingen kann, inhaltliche Initiativmacht zu entwickeln, für den Bereich des Monitoring im innenpolitischen Erweiterungsprozeß zutrifft.

Expertenmissionen. Die Übertragung des innenpolitischen Acquis in das Recht der Beitrittsländer sowie die Rechtsanwendung wurden zunächst im Rahmen sogenannter Expertenmissionen der Kommission überprüft, die Ende 1997, Anfang 1998 direkt vor Aufnahme der Beitrittsverhandlungen stattfanden. In den Delegationen waren auf Initiative der Kommission auch Experten aus den Mitgliedstaaten vertreten, da sie aus ihrer Sicht nicht über ausreichende Umsetzungsexpertise verfügte. Die Auswahl der nationalen Experten erfolgte durch die Kommission auf Vorschlag der Mitgliedstaaten. Diese agierten während der Mission im Auftrag und unter der Leitung der Kommission.⁶⁵⁹ Ziel der Missionen war vor allem die Überprüfung der administrativen und institutionellen Gegebenheiten in den Beitrittsländern im Hinblick auf die Anwendung des Acquis.⁶⁶⁰ Die auf dieser Grundlage entstehenden Monitoringberichte wurden mit Vertretern der Kandidaten besprochen. Eine Geheimhaltung der Ergebnisse wäre zwar möglich gewesen, jedoch aus Sicht der Kommission nicht sinnvoll, da die Missionen das Ziel hatten, vor allem die administrativen Schwachstellen aufzudecken und Lösungsstrategien gemeinsam mit den Kandidaten zu entwickeln. Die Expertenmissionen waren damit integraler Bestandteil der intensivierten Heranführungsstrategie, wenn die aktuelle Überprüfung vor Ort auch den Experten aus den Mitgliedstaaten überlassen blieb. Von November 2000 bis Mai 2001 fand eine zweite Runde der Expertenmissionen im Bereich Inneres statt.

Peer Reviews. Die bereits vor dem konkreten Verhandlungsbeginn eingesetzten Expertenmissionen der Kommission wurden im Verhandlungsverlauf durch die sogenannten Peer Reviews ergänzt.⁶⁶¹ In diesem Rahmen überprüften Experten aus den Mitgliedstaaten die Acquisumsetzung in einer Reihe besonders sensibler Verhandlungskapitel wie Finanzdienste, Umwelt, Haushalt, Landwirtschaft oder Justiz/Inneres. Im Mittelpunkt standen insbesondere die notwendigen administrativen Kapazitäten sowie die Infrastruktur zur Rechtsanwendung, z.B. die Anzahl und Ausrüstung von Grenzschützern. Die Initiative zur Durchführung dieser Peer Reviews

⁶⁵⁸ Gespräch in der Ständigen Vertretung Schwedens bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

⁶⁵⁹ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

⁶⁶⁰ Den Boer/de Kerchove 2001: 326

⁶⁶¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: 30

in bestimmten Sektoren stammte aus den Mitgliedstaaten. Organisiert, begleitet und finanziert wurden sie durch die das TAIEX-Büro der GD Erweiterung. Die jeweilige Fachdirektion konnte bei der Zusammensetzung der Expertengruppen helfen und tat dies mit unterschiedlicher Intensität. Seit Beginn des Jahres 2002 nahm auch die GD Justiz und Inneres aktiv an der Zusammensetzung der Gruppen teil.⁶⁶² Ebenso wie im Fall der Fortschrittsberichte und Expertenmissionen wurden die Kandidaten von den Ergebnissen des Monitoring in Kenntnis gesetzt und hatten Gelegenheit zum Kommentar. Bis zur Veröffentlichung des Fortschrittsberichts 2002 wurden im Bereich Inneres/Justiz sechs sogenannte Peer Reviews durchgeführt.⁶⁶³

Monitoringtabellen. Auf Initiative der Ratsgruppe Erweiterung und mit ihrer Unterstützung erstellte die Kommission schließlich sogenannte Monitoringtabellen für jedes Verhandlungskapitel, die die Zusagen der Kandidaten zur Umsetzung der einzelnen Rechtsnormen detailliert aufführten.⁶⁶⁴ Durch intensive Schriftwechsel und ständiges Nachfragen seitens der EU überprüfen die GD Erweiterung und die Erweiterungsgruppe anhand der Tabellen ihre Einhaltung. Laut Ratssekretariat erstellte die Kommission für die Innenpolitik detaillierte Tabellen und überprüfte die Kandidaten besonders intensiv, um gegenüber dem Rat deutlich zu machen, daß der Sektor bei der Überwachung der Verhandlungszusagen eine besondere Priorität besitzt.⁶⁶⁵ Die Ergebnisse der Peer Reviews flossen in die Überarbeitungen der Monitoringtabellen mit ein.

6.2.2.1.4 Bewertung der inhaltlichen Initiativmacht in der Heranführungsstrategie

Hinsichtlich der Bewertung der inhaltlichen Initiativmacht im Rahmen der Heranführungsstrategie ergibt sich bislang ein zwiespältiges Bild. Die Entsendung eines unabhängigen Experten in die Kandidatenländer durch die Kommission kann eindeutig als gelungener Versuch gewertet werden, Einfluß auf den sektorspezifischen Erweiterungsprozeß zu gewinnen. Die Legitimation zu diesem Ansatz gewann sie dem Mandat des Europäischen Rates, Vorschläge zur Strukturierung der beitriffsbezogenen Aktivitäten der EU vorzulegen. In einem Bereich, in dem sie bisher über wenig Kompetenzen und wenig Vertrauen in ihre Expertise seitens des Ministerrates verfügte, gelang es ihr, inhaltlichen Einfluß auf die finanzielle Förderung in der Innenpolitik zu gewinnen. Ebenso kann man hinsichtlich der Formulierung der Fortschrittsberichte eindeutig von inhaltlicher Initiativmacht der Kommission sprechen, da sie hier jede Einflußnahme seitens des Rates abwehren konnte. Die Fortschrittsberichte waren das einzige Beitrittsinstrument der Kommission mit einem hohen Grad an Öffentlichkeits- und damit auch politischer Wirkung. Sie wurden in den Beitrittsländern als ein Politikum begriffen und fanden auch in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten und in Brüssel große Aufmerksamkeit. Gleichzeitig bildeten sie die Grundlage für die erweiterungsbezogenen Schlüsse der folgenden Sitzung des Europäischen Rates. Die Analyse der innenpolitischen Aussagen der Fortschrittsberichte zeigte, wie stark ein eigentlich technisches Organ die Möglichkeit zur politischen Stellungnahme nutzt, wenn sich die Gelegenheit bietet. In diesem Sinne waren die Fortschrittsberichte gerade im Bereich europäischer Innenpolitik für die Kommission ein Mittel zur Schärfung ihres politischen Profils. Besonders

⁶⁶² Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁶³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 108

⁶⁶⁴ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁶⁵ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2002.

der in seiner Schärfe herausfallende Bericht aus dem Jahr 2001 wirkte hier profilbildend. Darüber hinaus stieß er aufgrund seiner Deutlichkeit auch auf Anerkennung seitens der Innenministerien, der sich die Kommission als agendasetzendes Organ in der weiterhin versichern muß.

Anders dagegen verhielt es sich bei den Monitoringmechanismen innerhalb der Heranführungsstrategie. Bei der Überwachung der Rechtsübertragung und -anwendung in den Beitrittsländern arbeiteten Vertreter der Mitgliedstaaten und Kommission in einem für beide bis heute neuen Handlungsfeld zusammen. Auf der Basis ihrer jeweiligen Expertise wurden arbeitsteilige Monitoringmechanismen entwickelt, in deren Mittelpunkt eher die sachorientierte Problemlösung in den Kandidaten als die politische Profilierung einzelner Akteure stand. Während die Vertreter der Mitgliedstaaten über Kenntnisse der innerstaatlichen Rechtsanwendung und die notwendigen institutionellen Voraussetzungen verfügten, besaß die Kommission Kenntnisse über die Verfahren der Beitrittsstrategien und Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Beitrittsländern. Peer Reviews wie Monitoringtabellen waren von der Ratsgruppe Erweiterung initiierte Monitoringmechanismen, die in Zusammenarbeit mit der Kommission, insbesondere der Generaldirektion Erweiterung, umgesetzt wurden. Damit handelte es sich nicht um Instrumente, die speziell für innenpolitische Belange entwickelt wurden, sondern um normale Bestandteile der intensivierten Heranführungsstrategie. Die Rolle der Innenministerien in diesen Mechanismen beschränkte sich weitgehend auf die Entsendung innenpolitischer Experten, die in gemeinschaftlichen Strukturen agierten. Die Entwicklung einer eigenen, speziell den erweiterungsbezogenen Interessen der Innenministerien entsprechenden Agenda war in diesem Rahmen nicht möglich. Das folgende Kapitel diskutiert daher die Schaffung der Gruppe Gemeinsame Bewertung durch die Innenministerien der Mitgliedstaaten als Möglichkeit der Aufrechterhaltung innenpolitischer Einflußnahme im Erweiterungsprozeß.

6.2.2.2 Bildung regierungsnaher Agenten: Die Gruppe Gemeinsame Bewertung

Die Analyse zur inhaltlichen Initiativmacht in der Innenpolitik hatte ergeben, daß Tempo und Ergebnisse der Rechtsentwicklung unter der Vetomöglichkeit jedes Mitgliedstaates leiden. Zur Überwindung dieser Schwierigkeiten förderte der Rat die Ausbildung ratsnaher Gremien zur Entscheidungsvorbereitung. Zu diesen gehörten der sogenannte Artikel 36-Ausschuß (bzw. Art. K.4-Ausschuß unter dem Maastrichter Vertrag) sowie die Generaldirektion H (Justiz/Inneres) im Ratssekretariat. Der folgende Abschnitt zeigt, daß der Innenministerrat sich im Bereich des sektoralen Erweiterungsprozesses ebenfalls ein ihm nahestehendes Gremium mit dem Ziel der Agendakontrolle einerseits und der Erleichterung der eigenen Entscheidungsfindung andererseits schuf. Nachfolgend werden die Funktionsweise der Gruppe Gemeinsame Bewertung sowie ihr Einfluß auf die Verteilung von inhaltlicher Initiativmacht im innenpolitischen Erweiterungsprozeß diskutiert.

6.2.2.2.1 Funktionsweise der Gruppe Gemeinsame Bewertung

Zusätzlich und parallel zur 1997 verabschiedeten Heranführungsstrategie beschloß der Rat der Innenminister im Juni 1998 den sogenannten gemeinsamen Bewertungsmechanismus im Hinblick auf die Umsetzung und praktische Anwendung des innen- und justizpolitischen Acquis in

den Beitrittskandidaten.⁶⁶⁶ Die Initiative für den Mechanismus ging auf den damaligen französischen Innenminister Chévenement zurück, wurde von Deutschland und Großbritannien unterstützt und schließlich von allen Mitgliedstaaten als gemeinsame Maßnahme nach Art. K.3 EUV MF beschlossen.⁶⁶⁷ Hintergrund war die Auffassung einiger Mitgliedstaaten, daß sich die Kommission im Rahmen ihrer Bewertung der Anpassungsanstrengungen stärker auf die Rechtsanpassung statt auf die tatsächliche Rechtsanwendung konzentrierte.⁶⁶⁸ Neben die genannten Monitoringmaßnahmen sollte daher ein Mechanismus treten, der einen möglichst hohen Standard an praktischer Umsetzung in den Beitrittsländern gewährleisten konnte.⁶⁶⁹ In verschiedenen Gesprächen wurde die Vermutung geäußert, daß die gemeinsame Maßnahme gleichzeitig eine Reaktion auf die wahrgenommene Dominanz der Außenministerien bzw. des Ausschusses der Ständigen Vertreter im Vorbeitrittsprozeß war, durch die die Innenministerien Handlungsspielraum zurückgewinnen wollten.⁶⁷⁰

Inhaltlich verfolgt der Ansatz der Bewertungsgruppe das Ziel, „unbeschadet der Zuständigkeiten der Gemeinschaft...“, d.h. unter strikter Beachtung der Zuständigkeiten in der intensivierten Heranführungsstrategie, einen Mechanismus der Überwachung der Acquisumsetzung sowie die Aufdeckung der innenpolitischen Probleme in den Beitrittskandidaten einzurichten. Auf Wunsch einiger Mitgliedstaaten sollte dieses Monitoring jedoch nicht allein die Kommission durchführen.⁶⁷¹ Statt dessen wurde eine Arbeitsgruppe aus Experten der Innenministerien sowie Kommissionsvertretern aus den GD Erweiterung und der GD Justiz und Inneres unter der Überwachung durch den Ausschuß der Ständigen Vertreter eingesetzt. Organisatorisch war die Gruppe der GD H im Generalsekretariat des Rates zugeordnet.⁶⁷² Sie wurde unterstützt durch vier nationale Sachverständige, die in der GD H angesiedelt wurden und deren Aufgabe in der Sammlung und Auswertung der verschiedenen Informationsquellen und in der Vorbereitung der Berichte bestand. Ihre Informationen stützten sich auf die Botschaften der Mitgliedstaaten, die Missionen der Kommission in den MOE-Staaten oder Berichte von Nichtregierungsorganisationen. Die Bewertungsberichte waren offiziell vertraulich und standen nur den Mitgliedstaaten bzw. dem Rat sowie der Kommission für die Vorbereitung der Verhandlungsposition zur Verfügung.

6.2.2.2.2 Die Gruppe aus Sicht der verschiedenen Akteure

Die Kandidaten beurteilten die ihnen informell zugeleiteten Ergebnisse eher negativ, da sie aus ihrer Sicht im Vergleich zu den Fortschrittsberichten und den Berichten der Expertenmissionen der Kommission keine Neuigkeiten enthielten.⁶⁷³ Auch die Kommission äußerte sich zurückhaltend über ihre Bedeutung für die Vorbereitung der Verhandlungen bzw. die konkrete Unterstüt-

⁶⁶⁶ Rat der Europäischen Union 1998d

⁶⁶⁷ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

⁶⁶⁸ Gespräch im Auswärtigen Amt, Berlin, Oktober 2002.

⁶⁶⁹ Monar 2000b: 53.

⁶⁷⁰ Gespräche in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁷¹ Bulletin Quotidien Europe, No. 7232, 30.5.1998.

⁶⁷² Rat der Europäischen Union 1998d

⁶⁷³ Gespräche in verschiedenen Missionen der Beitrittsländer bei der EU, Brüssel, Juli 2001 und 2002.

zung der Kandidaten im Rahmen der Beitrittsstrategie.⁶⁷⁴ Beide argumentierten, daß die Kommission aufgrund der engen Kontakte zu den Kandidaten zum einen über mehr Expertise hinsichtlich der praktischen Anwendung des Acquis verfüge, zum anderen jedoch auch konstruktiver orientiert sei. Die Berichte der Expertenmissionen im Rahmen der Heranführungsstrategie seien lösungsorientiert, während die Bewertungsgruppe „Probleme suche.“⁶⁷⁵ Aus der Perspektive der Gruppe waren die Fortschrittsberichte der Kommission dagegen zu wenig problemorientiert und damit nicht ausreichend in der Lage, den Kandidaten die Dringlichkeit der korrekten Rechtsanwendung zu verdeutlichen. Gleichfalls wurde bemängelt, daß die Kommission wenig bereit sei, eigene Informationen mit der Gruppe zu teilen, während die Gruppe selbst ihre Expertise für die Arbeit der Kommission zur Verfügung stelle.⁶⁷⁶

Die Aktivitäten der Gruppe konzentrierten sich vorrangig auf die Kontrolle der ‚restriktiven‘ Elemente des innenpolitischen Acquis, insbesondere auf die Fähigkeit der Kandidaten zum Schutz der zukünftigen Außengrenze sowie ihre Anstrengungen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Hätte die Gruppe einen ausgeglichenen Ansatz verfolgt, wäre eine Äußerung wie die folgende „Es gab Konsens, daß nicht nur die ‚repressiven‘ Aspekte des EU-Acquis (wie Grenzkontrollen oder die Bekämpfung des organisierten Verbrechens) sondern auch die Aspekte, die positive Rechte (wie Asyl oder gerichtliche Zusammenarbeit in Zivilangelegenheiten) gewähren und sichern, betont werden sollten“, im Rahmen eines Treffens der Gruppe eigentlich unnötig.⁶⁷⁷

6.2.2.2.3 Einbindung der Gruppe in die Heranführungsstrategie

Seitens der Mitgliedstaaten gab es im Prozeß durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, welche politische Bedeutung dem Mechanismus beizumessen sei. Aus mehreren Quellen wurde deutlich, daß einige Botschaften der Mitgliedstaaten in den Beitrittsländern an der Sammlung von relevanten Informationen teils nur mäßig interessiert gewesen seien.⁶⁷⁸ Weiterhin bestand zwischen den Mitgliedern keine Einigkeit darüber, ob, und wenn, wie der Bewertungsmechanismus institutionell in die Beitrittsstrategie eingebunden werden sollte. Eine Einigung wurde dahingehend erzielt, daß die Ergebnisse den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Vorbereitung der Gemeinsamen Verhandlungsposition vorliegen sollten, darüber hinaus beide Prozesse jedoch voneinander getrennt zu halten. Der gemeinsame Bewertungsmechanismus blieb damit eine Aktion des Rates der Innenminister. Die Einbeziehung seiner Ergebnisse in die Vorbereitung der Position und die Verhandlungen erfolgte ausschließlich über den Ausschuß der Ständigen Vertreter. Dort war es Sache einzelner Delegationen, im Rahmen der Erweiterungsgruppe Punkte aus den Bewertungen aufzugreifen. Vorschläge der Gruppe für die Verhandlungen konnten also nur dann im Rahmen der Erweiterungsgruppe diskutiert werden, wenn es einen nationalen Vertreter als Sprachrohr gab, der den jeweiligen Standpunkt in den innergemeinschaftlichen

⁶⁷⁴ So wurde der Mechanismus Gemeinsame Bewertung als „minor nuisance“ bewertet, Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Juli 2001.

⁶⁷⁵ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

⁶⁷⁶ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁷⁷ *Uniting Europe*, No 58, 21.06.1999, 5, Übersetzung durch die Verfasserin.

⁶⁷⁸ Gespräche im Generalsekretariat des Rates, GD H und in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2002.

Verhandlungen als nationale Position vertrat. Solche Sprachrohre fanden sich vor allem in den Mitgliedstaaten mit großem Interesse an strengen Maßstäben für die Rechtsanwendung, z.B. Deutschland.⁶⁷⁹

Die Bewertungsgruppe nahm aufgrund der Kompetenzverteilung in den Beitrittsverhandlungen auch nicht an den bilateralen Regierungskonferenzen teil. Wie in den innergemeinschaftlichen Verhandlungen blieb es auch hier den einzelnen nationalen Delegationen überlassen, einen Vertreter der Innenministerien in die Erweiterungsgruppe ohne Sprachrecht teilnehmen zu lassen bzw. die Mitarbeiter der Erweiterungsgruppe mit entsprechenden Verhandlungsmandaten auszustatten.⁶⁸⁰ Die Gruppe verfügte nicht über operative Instrumente zur Unterstützung der Kandidaten und auch nicht über Sanktionsmöglichkeiten, sondern konnte nur in deutlichen Worten auf Defizite hinweisen und die Kommission dadurch drängen, in ihren Fortschrittsberichten und der alltäglichen Zusammenarbeit gegenüber den Kandidaten eine bessere Umsetzung zu fordern. Aus Sicht des Generalsekretariats sollte der Mechanismus nur diesen Zweck erfüllen und hat dies bislang auch erreicht.⁶⁸¹ Gedacht als ‚Unterstützung‘ der Kommission bei der Überwachung der Kandidaten sollte er vorrangig dazu dienen, die Prioritäten der Innenministerien in die EU-Verhandlungsposition einzubringen.

6.2.2.2.4 Bewertung der Gruppe hinsichtlich ihrer Initiativmacht

Im Hinblick auf die Fragestellung der Arbeit ist die Einführung einer parallelen Struktur des Monitoring begründbar mit dem Interesse der Innenministerien, im sektoralen Erweiterungsprozeß inhaltliche Initiativmacht aufrechtzuerhalten und in einem für die Mitgliedstaaten besonders wichtigen Sektor Präsenz zu zeigen. Die Zusammenarbeit mit den Kandidaten sollte der Kommission, die in den verhandlungsvorbereitenden Schritten das tempobestimmende Organ war, nicht völlig überlassen werden. Vor diesem Hintergrund nahmen die Mitgliedstaaten die fehlende Expertise der Kommission im Bereich der innenpolitischen *Rechtsanwendung* zum Anlaß, einen parallel zur intensivierten Heranführungsstrategie arbeitenden intergouvernementalen Mechanismus mit einer federführenden Rolle für die Innenministerien zu schaffen.⁶⁸² Für diese Interpretation spricht auch die Tatsache, daß zur Einrichtung von speziellen Ratsarbeitsgruppen eigentlich kein Rechtsakt der Union nötig ist, der Rat der Innenminister in diesem Fall jedoch Wert darauf legte, die Einrichtung der Gruppe durch eine gemeinsame Aktion und die daraus folgende Veröffentlichung im Amtsblatt anzuzeigen und damit ‚Flagge‘ im Erweiterungsprozeß zu zeigen.

Die Einrichtung der Gruppe besaß zugleich eine Dimension der interministeriellen Konkurrenz, die um so deutlicher zutage trat, je weiter der Beitrittsprozeß voranschritt und von den eigentlichen Beitrittsverhandlungen dominiert wurde, die in der Kompetenz außenpolitischer Akteure lagen. So setzte sich die verhandlungsvorbereitende GD-Erweiterung aus Mitarbeitern zusammen, die weniger sektoral orientiert, sondern am erfolgreichen Abschluß des gesamten Prozes-

⁶⁷⁹ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁸⁰ Wie Mitglieder der Erweiterungsgruppe aus den Ständigen Vertretungen berichteten, ist dies bei Deutschland häufig der Fall. Gespräche in den Ständigen Vertretungen Schwedens, Finnlands und Deutschlands bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

⁶⁸¹ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2002.

ses interessiert waren. Ihr Erfolg wird am Management des Gesamtprozesses gemessen, nicht an der Durchsetzung von Maximalforderungen in einzelnen Sektoren. In den durch die Vertreter der Außenministerien geleiteten Verhandlungen werden ebenfalls aggregierte Interessen vertreten und nicht sektorspezifische Belange isoliert verfolgt.⁶⁸³

In diesem Kontext war der Bewertungsmechanismus ein Versuch der Innenministerien, den Außenpolitikern das Feld der Beitrittspolitik nicht vollständig zu überlassen. Durch die Gruppe versuchten die Innenministerien, auch in der Verhandlungsphase präsent zu sein und Einfluß auszuüben.

6.2.2.3 Die Beitrittsverhandlungen: Principal-agent par excellence?

Inneres und Justiz (Kapitel 24) wurde im Verhandlungsprozeß mit den Kandidaten generell als eines der problematischeren Politikfelder bewertet, da die Beitrittsverhandlungen zeitgleich mit der Veränderung der rechtlichen Basis in den Verträgen sowie einer steigenden Rechtsetzungsintensität stattfanden.⁶⁸⁴ Zugleich waren die Forderungen der EU im Hinblick auf die Anwendung des innenpolitischen Acquis sehr umfassend.⁶⁸⁵ Bereits das Protokoll über die Integration des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union aus dem Jahr 1997 hielt fest, daß im Hinblick auf die Beitrittsverhandlungen die Regelungen des Acquis sowie weitere Maßnahmen, die von den zuständigen Organen im Sinne der Schengener Zusammenarbeit beschlossen werden, „vollständig zu übernehmen“ sein werden (Protokoll 2 Art. 8 zum EUV AF).

Für keinen anderen Sektor wurde bereits Jahre vor dem konkreten Verhandlungsbeginn die Möglichkeit der Aushandlung von Übergangsfristen kategorisch ausgeschlossen. Im Gegensatz hierzu hatte die Agenda 2000 ja bereits 1997 für den Bereich der Umweltpolitik vorausgesagt, daß keines der Beitrittsländer bis zum Beitrittszeitpunkt in der Lage sein würde, den gesamten umweltpolitischen Acquis anzuwenden. Diese Maximalposition im Bereich Inneres kann als politisches Zeichen an die Kandidaten bewertet werden, daß dieses Kapitel für die Mitgliedstaaten von höchstem Interesse sein würde. Die Aussage des Schengen-Protokolls ist um so bemerkenswerter, als zum Zeitpunkt ihrer Verlautbarung noch keine klare Definition des anzuwendenden Acquis für den Bereich Inneres vorlag und die Kandidaten demnach noch nicht wissen konnten, was sich hinter dieser Forderung genau verbarg. Die Anstrengungen der Akteure im Verlauf der Beitrittsverhandlungen waren demnach darauf ausgerichtet, dieser zunächst abstrakten Forderung praktische Geltungskraft zu verleihen.

Weiter oben wurden die Beitrittsverhandlungen als der am deutlichsten intergouvernemental geprägte Bestandteil der Erweiterungspolitik bezeichnet. Dennoch ist die Kommission durch die Kompetenz, Verhandlungspositionen vorzuschlagen, potentiell in der Lage, die Verhandlungen inhaltlich zu beeinflussen. Im Bereich der Innenpolitik standen dieser formell gesicherten Möglichkeit zur inhaltlichen Agendagestaltung jedoch einige Hürden entgegen. Ausgehend von den

⁶⁸² Monar 2000: 337

⁶⁸³ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁸⁴ Mayhew 2000: 33

⁶⁸⁵ Den Boer/de Kerchove 2001: 320 führen beispielsweise die Anforderungen an eine moderne Außengrenzsicherung auf, die von den Beitrittsländern extrem hohe institutionelle und administrative Fähigkeiten verlangt.

institutionellen Voraussetzungen des Maastrichter Vertrages, der zur Zeit der Verhandlungsaufnahme noch Rechtsgrundlage war, ernannten die Verhandlungsrichtlinien des Rates die Präsidentschaft zum maßgeblichen Organ bei der Vorlage der gemeinsamen Position. Diese sollte sie „in close liaison with the Member States and the Commission“ entwickeln. Ebenso sollte es jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission möglich sein, Vorschläge im Bereich der dritten Säule vorzulegen.⁶⁸⁶ Weiterhin war der sogenannte Art. K.4-Ausschuß in Angelegenheiten der dritten Säule befugt, eine beratende Funktion bei der Abstimmung über die gemeinsame Position einzunehmen. Damit waren die institutionellen Vorgaben im sektorspezifischen Erweiterungsprozeß identisch mit denen des alltäglichen Politikprozesses; die Kommission teilte auch in der Erweiterung ihr Initiativrecht. Wie in anderen Sektoren der Erweiterung stimmte der Rat auch hier einstimmig über die Vorschläge zu den gemeinsamen Verhandlungspositionen ab. Im Unterschied zur Umweltpolitik war das Einstimmigkeitsprinzip also keine neue Entscheidungshürde für den Rat, sondern aus dem alltäglichen Prozeß europäischer Innenpolitik vertraut. Die folgenden Ausführungen diskutieren die Möglichkeiten der inhaltlichen Beeinflussung des Verhandlungsverlaufs für die beiden agendasetzenden Organe vor diesem speziellen institutionellen Hintergrund. Die Verhandlungen selbst erfolgten wie im Umweltkapitel beschrieben auf zwei Ebenen, zum einen zwischen den gegenwärtigen Mitgliedern mit dem Ziel, eine gemeinsame Position der EU zu definieren und zum anderen zwischen der EU und jedem Kandidaten. Gerade im Bereich Inneres zeigte sich, daß die konfliktrichtigeren Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten stattfanden und die positionsvorbereitende Rolle der Kommission vor besondere Herausforderungen stellte.

6.2.2.3.1 Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten

Ein wesentlicher Gegenstand der Verhandlungen innerhalb des Rates war die Umsetzung des sogenannten Schengenbesitzstandes, d.h. die Öffnung der Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten und die Realisierung der Schutzmaßnahmen an den Außengrenzen der Union. Zwar erklärte die Kommission zur Eröffnung des Kapitels, daß die Inkraftsetzung des Schengenacquis und damit auch die Öffnung der Binnengrenzen möglichst zeitgleich mit dem Beitritt zur EU erfolgen sollten, ließ jedoch offen, ob dies aufgrund der bestehenden Grenzschutzpraxis in den Beitrittsländern zu realisieren sei.⁶⁸⁷ Tatsächlich wurde im Verlauf der ratsinternen Verhandlungen sehr bald deutlich, daß eine Öffnung der Binnengrenzen zum Beitrittszeitpunkt keinen Konsens im Rat finden würde und daher der Beitritt zum Schengenacquis nur in mehreren Schritten erfolgen könnte.⁶⁸⁸ Die Öffnung der Binnengrenzen sollte von der Entscheidung des *Ständigen Ausschusses zur Evaluierung und Implementation von Schengen* über die angemessene Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere den Schutz der Außengrenzen, in den neuen Mitgliedstaaten abhängen.⁶⁸⁹

⁶⁸⁶ Council of the European Union 1997: 6

⁶⁸⁷ Verheugen 2001: 8

⁶⁸⁸ Commission of the European Communities 2002: 65.

⁶⁸⁹ Vgl. den Boer/de Kerchove 2001: 10, die aus den vertraulichen *Gemeinsamen Position* der EU zum Kapitel 24 (Justiz und Inneres) zitieren, zu der Mitautor de Kerchove als Abteilungsleiter der GD H des Generalsekretariats des Rates Zugang hatte.

In der Folge konzentrierten sich die Ratsverhandlungen auf die Frage, welche Teile des Schengenbesitzstandes die Kandidaten bis zum Beitritt umsetzen sollten und für welche Bereiche eine spätere Umsetzung in Frage kommen könnte. Die Positionen der Mitgliedstaaten reichten von der Forderung nach vollständiger Umsetzung des gesamten Schengenacquis⁶⁹⁰ bis hin zu der Möglichkeit, wesentliche Teile, wie etwa die Anwendung des Schengen-Visaregimes, auf den Zeitpunkt der Binnengrenzöffnung zu verschieben. Letzteres fand schließlich im Laufe des Jahres 2001 einen Konsens im Rat, jedoch unter der Bedingung, daß die Beitrittsländer bereits zum Beitrittszeitpunkt ein „hohes Niveau bei den Außengrenzkontrollen“ erreichen.⁶⁹¹

Ebenso wie die Bewertung der Acquisumsetzung waren auch die Verhandlungen durch Versuche der Einflußnahme durch die innenpolitischen Akteure geprägt. So schlugen der Innenminister und die Gruppe H des Generalsekretariats vor, den Entwurf der gemeinsamen Verhandlungsposition der Kommission vor der Entscheidung in der Erweiterungsgruppe durch die Gruppe Gemeinsame Bewertung diskutieren zu lassen.⁶⁹² Dies wurde von der Kommission mit dem Argument abgelehnt, daß allen in der Erweiterungsgruppe Beteiligten die Berichte der Bewertungsgruppe bekannt seien und jeder Vertreter Punkte daraus aufgreifen könne. Der Vorstoß fand auch in der Erweiterungsgruppe selbst keinen Konsens. Aus institutioneller Perspektive wäre seine Akzeptanz einer Durchbrechung des Prinzips der Initiativkompetenz der Kommission im Erweiterungsprozeß gleichgekommen. Seine Ablehnung bedeutete für die Kommission, daß sie zumindest in der Formulierung des Entwurfs für die Verhandlungsposition des Kapitels frei war und es dem Interesse einzelner Mitgliedstaaten in der Erweiterungsgruppe überlassen blieb, Ergebnisse des Bewertungsmechanismus in die Diskussion aufzunehmen. In der Erweiterungsgruppe hing es dann von der Verhandlungsmacht des jeweiligen Mitglieds ab, ob ein Punkt in die Verhandlungsposition integriert werden konnte.

In materieller Hinsicht drängte die Gruppe weiterhin darauf, daß bestimmte Aspekte der Außengrenzsicherung entgegen der Auffassung der Erweiterungsgruppe bereits zum Beitrittszeitpunkt übernommen werden sollten. Dies fand dort jedoch ebenfalls keine ungeteilte Zustimmung.⁶⁹³ Trotz dieser erfolglosen Versuchen der direkten Einflußnahme durch die Gruppe standen die Mitglieder der Erweiterungsgruppe während der Verhandlungen deutlich unter Beobachtung ihrer Innenministerien. Zwar unterschied sich der Grad an Einflußnahme seitens der Innenministerien im EU-internen Verhandlungsprozeß je nach Mitgliedstaat und Interessen für den Sachbereich, war aber generell höher als in anderen Verhandlungskapiteln.⁶⁹⁴ So tendierten die Innenministerien dazu „Einkaufszettel“ [*shopping lists* im Originalzitat] in die Erweiterungsgruppe einzubringen mit ihren jeweiligen Wunschvorstellungen bezüglich der Anforderungen an die Kandidaten. Dagegen war es Ziel der Erweiterungsgruppe, den Verhandlungsverlauf zwischen 15 Beteiligten und ihren jeweiligen thematischen Schwerpunkten sozusagen zu antizipieren und auf dieser Basis konsensfähige Lösungen zu erarbeiten. Durch die Bindung der nationalen Vertreter der Erweiterungsgruppe an die Weisungen ihrer Regierung hatten die je-

⁶⁹⁰ Gespräch im Auswärtigen Amt, Berlin, Oktober 2002.

⁶⁹¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: 6

⁶⁹² Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

⁶⁹³ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2002.

⁶⁹⁴ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

weiligen Fachministerien jedoch einen wesentlichen Einfluß auf den Prozeß.⁶⁹⁵ Dies resultierte aufgrund der besonderen Bedeutung innenpolitischer Fragen für einige Mitgliedstaaten in einem sehr langwierigen und extrem detailorientierten Verhandlungsverlauf.⁶⁹⁶

6.2.2.3.2 Bilaterale Beitrittskonferenzen

Im Vergleich zu den innergemeinschaftlichen Verhandlungen hatten die bilateralen Beitrittskonferenzen einen eher technischen Charakter. Zu weiten Teilen bestand der Acquis aus gemeinsamen Maßnahmen, Stellungnahmen, Konventionen und weiteren nicht-rechtsverbindlichen, eher operativen Vereinbarungen.⁶⁹⁷ Anders als bei EG-Rechtsnormen fehlten jedoch häufig klare Hinweise bezüglich ihrer Anwendung. Ebenso mangelte es an Kriterien für die Messung einer erfolgreichen Umsetzung.⁶⁹⁸ Beispielsweise erfordert die Öffnung der Binnengrenzen im Rahmen des Schengenacquis ein ‚hohes Schutzniveau‘ an den Außengrenzen, ohne jedoch genau zu definieren, unter welchen Bedingungen ein hohes Schutzniveau als gewährleistet anzusehen ist. Für die verhandlungsvorbereitende Kommission bestand die doppelte Herausforderung darin, konkrete Handlungsanforderung zur Anwendung des Acquis sowie Kriterien zur Bewertung einer effektiven Umsetzung in den Beitrittsländern zu entwickeln.⁶⁹⁹ Im Rahmen der vorgesehenen Bewertung der Kandidaten bei der Rechtsanwendung des Acquis wurden Fragen nach Umsetzungsstandards zum ersten Mal akut.

Aufgrund des ‚soft law‘-Charakters der Regelungen ging es in den Verhandlungen zum Kapitel 24 vor allem darum, das Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Bereitschaft und Fähigkeit der Kandidaten, den Acquis angemessen anzuwenden, zu entwickeln.⁷⁰⁰ Anders als in früheren Erweiterungsrounden reichten die Zusagen der Kandidaten nicht aus, nach dem Beitritt den Rechtsstand korrekt anwenden zu können. Die Prüfung der Glaubwürdigkeit der Zusagen wurde zum eigentlichen Verhandlungsgegenstand in der europäischen Innenpolitik.⁷⁰¹

Nach dem Screening des Acquis begannen die offiziellen Beitrittsverhandlungen mit den ersten Beitrittsländern im Mai 2000. Alle Beitrittsländer mit Ausnahme der Tschechischen Republik hatten in ihren Positionspapieren erklärt, den innenpolitischen Acquis zum Beitrittszeitpunkt vollständig übernehmen zu wollen.⁷⁰² Tschechien erbat in der ersten Fassung seines Positionspapiers eine Übergangsfrist für die schengengerechte Ausrüstung des Prager Flughafens (getrennte Kontrollvorkehrungen für Angehörige von Schengenstaaten und Drittstaatler). Es konnte diese jedoch zurückziehen, als im Laufe der technischen Vorklärungen mit der Kommission deutlich wurde, daß die Binnengrenzöffnung nicht zeitgleich mit dem Beitritt erfolgen und da-

⁶⁹⁵ Gespräche im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium des Inneren, Berlin, Oktober 2002.

⁶⁹⁶ Gespräche in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung und im Generalsekretariat des Rates, GD H, Brüssel, Juli 2001 sowie im Auswärtigen Amt, Berlin, Oktober 2002.

⁶⁹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998a: 5

⁶⁹⁸ Gespräch in der Ständigen Vertretung Schwedens bei der EU, Brüssel, Juli 2001.

⁶⁹⁹ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

⁷⁰⁰ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Juli 2001.

⁷⁰¹ Mayhew 2000: 33

⁷⁰² Commission of the European Communities, DG Enlargement 2002a: 74

mit noch Zeit für die Anwendung bestimmter Schengenmaßnahmen nach dem Beitritt sein würde.⁷⁰³

Aufgrund der Erklärungen, den Besitzstand zum Beitrittszeitpunkt übernehmen zu wollen, dienten die bilateralen Konferenzen daher nicht der Verhandlung von Übergangsfristen, sondern der Schaffung von Vertrauen in den Willen und die Fähigkeit der Kandidaten zur Rechtsanwendung.⁷⁰⁴ In einem regelmäßigen und intensiven Schriftverkehr nahmen die Beitrittsländer Stellung zu Fragen der EU in Hinblick auf ihre Rechtsanwendungsabsichten und -fähigkeiten. Für den Bereich Außengrenzschutz konnten dies z.B. Fragen nach der Anzahl und Ausstattung der Grenzübergänge, der Kontrolle der grünen Grenze oder der Ausbildung der Grenzschutzbeamten sein. Im Rahmen der für alle Verhandlungskapitel entwickelten Monitoringtabellen erfaßten Kommission und Erweiterungsgruppe die Aussagen der Kandidaten und überprüften die Fortschritte während der Peer Reviews vor Ort.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Dauer der Verhandlungen mit den einzelnen Kandidaten.

⁷⁰³ Gespräch in der Mission der Tschechischen Republik bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

⁷⁰⁴ Mayhew 2000: 11

Dauer der Beitrittsverhandlungen im Bereich Justiz/Inneres (Kapitel 24)⁷⁰⁵

Beitrittsland	Öffnung des Kapitels	Schließung des Kapitels
Bulgarien	Juni 2001	Offen
Estland	Mai 2000	Dezember 2002 (vorläufig geschlossen März 2002)
Lettland	Juni 2001	Dezember 2002 (vorläufig geschlossen Juni 2002)
Litauen	Juni 2001	Dezember 2002 (vorläufig geschlossen April 2002)
Polen	Mai 2000	Dezember 2002 (vorläufig geschlossen Juli 2002)
Rumänien	April 2002	Offen
Slowakei	Juni 2001	Dezember 2002 (vorläufig geschlossen Juni 2002)
Slowenien	Mai 2000	Dezember 2002 (vorläufig geschlossen Dez. 2001)
Tschechische Republik	Mai 2000	Dezember 2002 (vorläufig geschlossen Dez. 2001)
Ungarn	Mai 2000	Dezember 2002 (vorläufig geschlossen Dez. 2001)

6.2.2.3.3 Bewertung der inhaltlichen Initiativmacht in den Beitrittsverhandlungen

Wie beschrieben nahmen die Verhandlungen einen deutlich anderen Charakter an als in Politikbereichen, in denen der Acquis selbst Hinweise zur Aushandlung von Übergangsfristen gab. Aufgrund fehlender Vorgaben zur Rechtsanwendung und fehlender Kriterien zur Überprüfung der Qualität der Anwendung waren die Verhandlungen mühsamer, da Kommission und Rat die Maßstäbe erst entwickeln mußten, nach denen sie die Beitrittsländer bewerten sollten. Ziel der Verhandlungen war letztlich, das Vertrauen der jetzigen Mitgliedstaaten in die Implementationsfähigkeit der Kandidaten zu stärken.

Insgesamt war der Verhandlungsverlauf im Kapitels Inneres noch stärker als in anderen Politikfeldern intergouvernemental geprägt. Durch den Beschluß von Nizza, die ‚technischen‘ Vorverhandlungen der Beitrittsländer mit der Kommission zu stärken behielt diese zwar auch im Verlauf der Verhandlungen eine wichtige Rolle. Dennoch war sie im Kapitel 24 stärker als in anderen Politikbereichen auf die Zusammenarbeit mit dem Rat und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten angewiesen. Sie selbst betonte diese gemeinsame Verantwortung. Der Satz „The commitments taken by these countries will be closely monitored by the Commission, *with substantial help from the Member State experts*“⁷⁰⁶ tauchte in der Beschreibung des Verhandlungsverlaufs ausschließlich beim Kapitel 24 auf. In allen anderen Verhandlungskapiteln blieb das Monitoring der Verhandlungszusagen Aufgabe der Kommission. Damit entspricht das Verhältnis zwischen Rat und Kommission bzw. zwischen Erweiterungsgruppe und GD Erweiterung klar der oben beschriebenen Principal-agent-Beziehung.

Konkurrenz bei der materiellen Agendagestaltung erwuchs der Erweiterungsgruppe dagegen aus den Innenministerien der Mitgliedstaaten, die im Vergleich zum Umweltkapitel einen starken Einfluß auf den Verhandlungsverlauf zu nehmen versuchten. Zwar konnten die Ambitionen der Bewertungsgruppe, die formellen Regeln des Agendasetting in den Verhandlungen zu verändern, abgewendet werden. Dennoch war der Einfluß einzelner Innenministerien auf die nationa-

⁷⁰⁵ Zusammengestellt aus Commission of the European Communities, DG Enlargement 2002a: 73-74.

⁷⁰⁶ Commission of the European Communities, DG Enlargement 2002: 65, Hervorhebung durch die Verfasserin.

le Position in der Verhandlungsgruppe deutlich, auch wenn sie am Verhandlungstisch selbst keinen offiziellen Platz hatten.

6.2.2.4 Zusammenfassung Initiativmacht im innenpolitischen Erweiterungsprozeß

In Belangen der europäischen Innenpolitik handelt die Kommission gemäß der Analyse in Kapitel 4.2.2.2 grundsätzlich als Agentin der Mitgliedstaaten, deren Handlungslegitimität von der Akzeptanz ihrer Vorschläge durch den Prinzipal abhängt. Trotz der Möglichkeit des konkurrierenden Initiativrechts gelang es ihr im innereuropäischen Politikprozeß nur in sehr wenigen Bereichen des Acquis, eigene inhaltliche Schwerpunkte zu setzen, so z.B. bei der Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds. Auch in der Erweiterung verfügt sie seit der Aufnahme strukturierter Beziehungen zu den Ländern Mittel- und Osteuropas über formelle Initiativmacht. Durch ihre Programmkompetenz wie auch durch die Vorlage der jährlichen Fortschrittsberichte konnte sie aus ihrer Sicht wichtigen Themen auf die Tagesordnung des sektorspezifischen Erweiterungsprozesses setzen. Materielle Initiativmacht wurde jedoch definiert als die Fähigkeit, einen inhaltlichen Schwerpunkt gegenüber Akteuren mit teilweise gegensätzlichen Interessen durchzusetzen. Die Bewertung der Initiativmacht der Kommission fällt aus dieser Perspektive eher zwiespältig aus.

Die Beauftragung des früheren K.4-Ausschußmitglieds Langdon mit einer Mission in die Beitrittsländer kann durchaus als Nutzung von Initiativmacht bewertet werden. Die Kommission wurde ohne Aufforderung durch den Rat bzw. ohne dessen vorherige Billigung aktiv und nutzte damit die Möglichkeit, Strukturen und inhaltliche Schwerpunkte für die Finanzierung des sektoralen Heranführungsprozesses zu schaffen. Die Vorschläge des Langdon-Berichts für Handlungsschwerpunkte fanden sich in den PHARE-Aktivitäten der folgenden Jahre wieder. Ebenso initiierte die Kommission Programme, mittels derer die Informationsbasis über Art und Umfang des innenpolitischen Acquis, auch im eigenen Interesse, verbreitert wurde. PHARE diente also der Kommission zur Entwicklung erweiterungs- und sektorspezifischer Expertise, wenn sie auch nicht grundsätzlich andere Handlungsschwerpunkte setzte als die Mitgliedstaaten. Immerhin wurden Maßnahmen zum Ausbau des Grenzschutzes, der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der illegalen Einwanderung ergänzt durch den Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen in den Beitrittsländern.

Gleichzeitig zeigten sich am Beispiel der schriftlichen Ausführungen der Kommission zu Fragen des innenpolitischen Heranführungsprozesses die Grenzen ihres Willens bzw. ihrer Fähigkeiten zur inhaltlichen Einflußnahme. So ist auffällig, daß die Kommission darauf verzichtete, im Rahmen des Weißbuchs zur Integration der Beitrittsländer in den Binnenmarkt von 1995 eine Verbindung zwischen der anvisierten Warenverkehrsfreiheit und der Personenverkehrsfreiheit, immerhin eine der vier Kernfreiheiten des europäischen Binnenmarktes, auch nur anzudeuten. Dies ist sicherlich im Kontext der fehlenden institutionellen Voraussetzungen auf europäischer Ebene zu sehen. So existierte keine Generaldirektion wie im Bereich der Umwelt, die der federführenden Binnenmarktdirektion die Relevanz ihres Regelungsbereiches für die Integration in den Binnenmarkt hätte deutlich machen können.

Dagegen gaben ihr die jährlichen Fortschrittsberichte die Möglichkeit, ihr politisches Profil im Sachbereich zu schärfen und eigene Schwerpunkte zu setzen. Die Analyse der Berichte zeigte, daß die ‚objektive‘ Bewertung der Anpassungsfortschritte im Bereich der Innenpolitik durchaus

durch das politische Umfeld beeinflusst war, sie in ihren Einschätzungen also durchaus interessegeleitet handelte. Jedoch nahmen die Innenminister die aus ihrer Sicht zu positive Bewertung in den Fortschrittsberichten zum Anlaß, 1998 einen parallelen Mechanismus der Bewertung zu entwickeln, der abgekoppelt von der intensivierten Heranführungsstrategie die Rechtsanwendung in den Beitrittsländern kontrollierte. Anders als in anderen Sektoren des Erweiterungsprozesses, aber ähnlich wie in der innenpolitischen Zusammenarbeit im europäischen Rahmen, schufen sich die Fachministerien ein Gremium, in dem sie parallel zur offiziellen Erweiterungsstrategie ihre Handlungsprioritäten verfolgen konnten.

Darüber hinaus schien es der Gruppe nach Aussage der GD H des Ratssekretariats gelungen zu sein, durch den Bewertungsmechanismus die Kommission in ihren Berichten und Monitoringaktivitäten inhaltlich zu beeinflussen. Vertreter der Beitrittsländer argumentierten, daß sich die kritische Überprüfung der innenpolitischen Rechtsanwendung durch die Kommission seit Abschluß des Verhandlungskapitels verstärkt hat. Die Nachfragen und Forderungen nach Stellungnahmen und Konkretisierung im Hinblick auf die Rechtsanwendung sind aus Sicht der Beitrittsländer nie so hart gewesen wie nach dem vorläufigen Abschluß der Verhandlungen und der Kritik aus dem Fachministerrat. Durch die kritischere Begutachtung der Kommission läßt sich die inhaltliche Initiativmacht der Innenminister im Beitrittsprozeß deutlich belegen.

Damit bestätigt sich, daß die im innergemeinschaftlichen Politikprozeß bestehende Principal-agent-Beziehung zwischen Kommission und Rat auch das Handeln im Bereich der Beitrittsprozesses deutlich beeinflusste. Dabei war sie noch stärker als in der alltäglichen Politikentwicklung im EG- und EU-Rahmen bemüht, den Interessen des Rates an Kontrolle der materiellen Rechtsanwendung entgegenzukommen und entsprechende Vorlagen zu entwickeln. Auch die kritische Bewertung im Rahmen der Fortschrittsberichte von 2001 ist als Versuch zu verstehen, vom Rat als ernsthafte, sachkundige Partnerin bei der Agendagestaltung akzeptiert zu werden. Im Unterschied zum alltäglichen Politikprozeß ist daher im Erweiterungsprozeß keine Arbeitsteilung hinsichtlich der Entwicklung ‚positiver‘ und ‚negativer‘ Maßnahmen zu beobachten.

Stärker noch als im Prozeß der europäischen Innenpolitik bestand eine gewisse Konkurrenz in der Ausübung inhaltlicher Initiativmacht zwischen den Vertretern der Fachministerien und den außenpolitischen Akteuren. Während im alltäglichen Prozeß der europäischen Innenpolitik wenig Abstimmungsbedarf mit anderen Ministerien besteht und die Handlungskompetenz im Fachministerrat konzentriert ist, kommen die federführenden Akteure in der Erweiterung aus den Außenministerien. Dies führte zu den geschilderten Kompetenzproblemen im Bereich der Evaluierung und der Entwicklung der Verhandlungspositionen. Durch die Gruppe Gemeinsame Bewertung versuchten die Fachministerien, ihre Prioritäten in die offizielle Beitrittspolitik, die von außenpolitischen Akteuren dominiert wurde, einzubringen und inhaltlichen Einfluß auszuüben. Aufgrund der formellen Zuständigkeit der Erweiterungsgruppe für die Verhandlungsführung blieb es jedoch den Vertretern einzelner Mitgliedstaaten vorbehalten, das Anliegen der Gruppe in die Verhandlungen einzubringen. Damit schufen die Strukturen der offiziellen Beitrittspolitik einen gewissen Schutz vor einer zu deutlichen Dominanz des sektorspezifischen Beitrittsprozesses durch die Fachministerien. Ihr Handeln folgt dabei klar bestehenden Routinen der sektorspezifischen Politik, sofern sie auch für die Erweiterung als sinnvoll erachtet wurden. Die Gruppe Gemeinsame Bewertung ist ebenso als paralleles, durch die Fachministerien gesteuertes Gremium zur Etablierung sektorspezifischer Interessen zu verstehen wie der sogenannte

Art. K.4-Ausschuß (heute Art. 36-Ausschuß), der in Konkurrenz zum Ausschuß der Ständigen Vertreter für die inhaltliche Vorbereitung der Tagungen des Innenministerrates zuständig war. In beiden Fällen führte das Mißtrauen in die Expertise der außenpolitischen Akteure und der Wunsch nach inhaltlicher Einflußnahme zur Einrichtung paralleler Handlungsstrukturen.

6.2.3 Politikstilentwicklung im innenpolitischen Erweiterungsprozeß

Sektorspezifische Politikstile entwickeln sich durch die routinemäßige Anwendung spezifischer Interaktionsformen der beteiligten Akteure sowie darauf abgestimmter Instrumente (vgl. Kapitel 3.3.2.3). Interaktionsformen und Instrumenteneinsatz stehen in engem Zusammenhang mit dem formellen institutionellen Handlungsumfeld.

Im Bereich der europäischen Innenpolitik ist dieses Umfeld erstens gekennzeichnet durch eine hohe Akteurskonzentration, zweitens durch ein segmentiertes Entscheidungssystem (Säulenstruktur), das den Akteuren die Wahl zwischen verschiedenen Handlungsforen erlaubt sowie drittens durch eine weitgehende Abwesenheit organisierter Interessen auf europäischer Ebene.⁷⁰⁷ Dieser Handlungsrahmen der europäischen Innenpolitik ermöglichte die Entwicklung besonderer Interaktionsformen zwischen den maßgeblichen Akteuren, den Mitgliedstaaten, und den Einsatz spezifischer Instrumente. Charakteristisch für die europäische Innenpolitik war lange Zeit die praktische Zusammenarbeit transgouvernementaler Akteure bei gleichzeitiger Zurückhaltung bei der Rechtsharmonisierung. Sofern europäische Rechtsakte entwickelt wurden, bestanden häufig Möglichkeiten einer flexiblen Anwendung mit dem Ziel, eine größtmögliche staatliche Handlungssouveränität aufrechterhalten zu können.

Gemäß Kapitel 3.3.2.3 erfolgt die Verfestigung der Interaktionsformen zu Politikstilen und deren Verinnerlichung um so leichter, je stärker die Akteure die handlungsbegründenden Leitbilder und Handlungsprinzipien teilen. Kapitel 4.2.2.3 hatte ergeben, daß die besondere Art der Interaktion und die Bevorzugung rechtlich nicht verbindlicher Formen der Zusammenarbeit in der europäischen Innenpolitik in engem Zusammenhang stehen mit dem Leitbild des Schutzes der inneren Sicherheit. Der Schutz der Staatsbürger vor Gefahren wurde lange Zeit als Grundlage staatlicher Handlungslegitimität angesehen und entzog sich aufgrund dessen einer frühen Supranationalisierung. Erst in jüngerer Zeit wird staatliche Souveränität im europäischen Kontext zunehmend gemeinsam wahrgenommen.⁷⁰⁸ Die maßgeblichen Akteure aus den Mitgliedstaaten handeln auf einer gemeinsamen normativen Basis und betrachten aufgrund dessen das gesamte Territorium der Union als schützenswerten Raum.⁷⁰⁹

Durch die vertragliche Etablierung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) in der Union hat sich der normative Handlungshintergrund im Politikfeld verbreitert. Der RFSR dient einerseits als normativer Orientierungsrahmen für eine zunehmende Anzahl von Akteuren, deren Handlungskompetenz unter dem Leitbild des Schutzes der inneren Sicherheit noch in Frage gestellt werden konnte. Andererseits ist die Spannbreite der Normen im

⁷⁰⁷ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 1998: 14 ff.

⁷⁰⁸ Von einer Souveränitätsübertragung auf die supranationale Ebene kann aufgrund des bislang geltenden Vetoprinzips in wesentlichen Bereichen der Innen- und Justizpolitik nicht gesprochen werden.

⁷⁰⁹ Bigo 2000: 2

RFSR groß genug, daß Akteure auch weiterhin Handeln unter Bezugnahme auf den Schutz der inneren Sicherheit begründen können. Im Hinblick auf den Politikstil einer europäischen Innenpolitik wirkt sich diese Leitbildparallelität bzw. -konkurrenz in einem Nebeneinander verschiedenster Interaktionsformen und politischer Instrumente aus, die auch für den innenpolitischen Erweiterungsprozeß zu erwarten sind.

Dieser letzte Abschnitt zur Analyse sektorspezifischer Handlungsrouitinen im innenpolitischen Erweiterungsprozeß konzentriert sich auf die Beziehungen zwischen der Union und den Beitrittsländern. Er untersucht, inwiefern die Akteure der Union innenpolitische Handlungsrouitinen auf die Interaktion mit den Kandidaten in der Erweiterungspolitik übertragen haben. Dabei wird zunächst der bevorzugte Einsatz praktischer, souveränitätsschonender Kooperationsinstrumente zulasten rechtlich gesicherter Interaktionsformen thematisiert. Beides hängt eng mit fehlendem Vertrauen in die Rechtsanwendungskapazitäten der Beitrittsländer zusammen. Vertrauensmangel führt auch zur Anwendung des Handlungsprinzips der flexiblen Geltungskraft des Acquis in der Erweiterung (Kapitel 6.2.3.1). Der Schlußabschnitt ist der Bedeutung sektorspezifischer Leitbilder im Erweiterungsprozeß gewidmet und befaßt sich besonders mit der Frage, ob das Leitbild des Schutzes der inneren Sicherheit in der Union auch für die Erweiterungspolitik handlungsleitend wirkte oder ob die Schaffung des RFSR zu einer Veränderung des Politikstils gegenüber den Beitrittsländern geführt hat (Kapitel 6.2.3.2).

6.2.3.1 Praktische Zusammenarbeit und Flexibilität bei der Acquisanwendung

6.2.3.1.1 Praktische Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Rechtsunsicherheit

Praktische Zusammenarbeit. Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und MOE-Staaten in speziellen Problembereichen wurde bereits früh initiiert,⁷¹⁰ die oben genannten Rückübernahmeabkommen sind nur eine Facette dieser Kooperation. Insbesondere auf dem Gebiet der polizeilichen Kooperation existierte eine intensive Unterstützung.⁷¹¹ Aufgrund der geographischen Nähe sind bis heute insbesondere Deutschland und Österreich in diesen Bereichen aktiv. Beispielsweise besteht zwischen Polen und Deutschland eine enge Zusammenarbeit der Grenzschutzeinrichtungen. Gemeinsame Grenzpatrouillen an der deutsch-polnischen Grenze, die Einrichtung dreier gemeinsamer Kontaktpunkte an der Grenze sowie die Entsendung von Verbindungsoffizieren der Grenzschutzbehörden an die Botschaft des Nachbarstaats ermöglichen beiden Seiten Austausch und gegenseitige Vertrauensbildung.⁷¹² Ebenso wie in der alltäglichen europäischen Innenpolitik gilt auch für die Erweiterung, daß die operativen Akteure die praktische Kooperation positiver bewerten als die intergouvernementale Zusammenarbeit auf Ministerebene:

One can venture to claim that Polish and German border services are ahead of politicians and not waiting for their decisions [...].⁷¹³

⁷¹⁰ Langdon 1995: 24 u. 26

⁷¹¹ Eine Übersicht hierüber gibt Bigo 2000.

⁷¹² Adamczyk 2002: 3

⁷¹³ Adamczyk 2002: 9

Die praktische Unterstützung der Beitrittsländer beim Ausbau des Grenzschutzes erfolgte auch durch multilaterale Maßnahmen in EU-Rahmen. Beispielsweise entwickelte der Innenminister-rat den sogenannten *Leitfaden für wirksame Praktiken der Personenkontrolle an Außengrenzen*.⁷¹⁴ Er wurde 1998 abgelöst durch das für alle EU-Staaten entwickelte *Common Manual on Checks at External Borders*, dessen Annexe den Beitrittsländern aus Gründen des Datenschutzes jedoch vorerst vorenthalten wurden.⁷¹⁵ Jüngste Initiative im Rahmen von Schengen ist der sogenannte EU-Schengen-Katalog, ein auf Initiative der belgischen Präsidentschaft erstelltes Handbuch zur „ordnungsgemäßen Anwendung des Schengen Besitzstandes“⁷¹⁶ als unterstützendes Element für alle Schengenmitglieder und die Beitrittsländer. Erstellt vom *Ständigen Ausschuss für die Anwendung und die Bewertung des Schengen Besitzstandes* (Gruppe Schengen Bewertung), führt der Katalog die qualitativen Anforderungen an die Anwendung des Rechtsstandes auf und gibt praktische Beispiele, welche Maßnahmen Schengenstaaten zur Erreichung dieser Standards durchgeführt haben. Der Katalog präsentiert die bestmöglichen administrativen Anwendungspraktiken und kann mit dem Implementationshandbuch der GD Umwelt von 1999 verglichen werden.

Ebenso besteht für die Beitrittsländer die Möglichkeit der Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen zur Förderung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Innenbehörden der Mitgliedstaaten. 1997 wurde das Odysseus-Programm (Laufzeit 1997-2001) für den Austausch und die Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Überschreitung der Außengrenzen vom Rat beschlossen.⁷¹⁷ Dadurch sollte insbesondere die Kooperation mit den Beitrittsländern in den genannten Bereichen verstärkt werden. Nach dem Ende des Odysseus-Programms beschloß der Ministerrat das sogenannte ARGO-Programm (Laufzeit 2002-2006) zur Unterstützung der administrativen Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzschutz, Asyl, Einwanderung und Visa, in dessen Rahmen die Beitrittsländer ebenfalls beteiligt werden können.⁷¹⁸

Schließlich werden die Kandidaten in besonderem Maße in die Ansätze der Union zur verstärkten Kooperation beim Außengrenzschutz einbezogen. Nach Vorlage einer Machbarkeitsstudie über einen gemeinsamen europäischen Außengrenzschutz legte der Rat im Juni 2002 einen Arbeitsplan für die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen an den EU-Außengrenzen vor. Darunter fällt die Einrichtung sogenannter Zentren, in denen sich Experten zu bestimmten Themen des Grenzschutzes wie Ausbildung, Ausrüstung, Land- oder Seegrenzen austauschen können. Die Zentren stehen allen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern offen. Sie werden aus dem ARGO-Programm finanziert und unterstehen dem *Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen* (SAEGA), in dem höhere Beamte der Innenministerien mit der Entwicklung strategischer Richtlinien für die drei Themenbereiche befaßt sind.⁷¹⁹ Die zukünftigen Mitgliedstaaten sind dort ohne Stimmrecht vertreten.⁷²⁰ Seit Beginn des Jahres 2003 sind die Bei-

⁷¹⁴ Rat der Europäischen Union, Ausschuss der Ständigen Vertreter 1997

⁷¹⁵ Monar 2000b: 28

⁷¹⁶ Rat der Europäischen Union, Generalsekretariat des Rates, GD H 2002

⁷¹⁷ Rat der Europäischen Union 1998d

⁷¹⁸ Council of the European Union 2002

⁷¹⁹ Rat der Europäischen Union 1999

⁷²⁰ Gespräch im Auswärtigen Amt, Berlin, Oktober 2002.

trittsländer in allen Ratsausschüssen ohne Stimmrecht beteiligt, um über die laufenden Tätigkeiten informiert zu sein und ab dem Beitritt im Jahre 2004 vollständig mitarbeiten zu können.⁷²¹

Bislang konzentrierte sich die praktische Zusammenarbeit mit den Kandidaten weitgehend auf die restriktiven Aspekte der europäischen Innenpolitik. In konkreten Beispielen zeigte der europäische Flüchtlingsrat ECRE (European Council on Refugees and Exiles), daß der überwiegende Teil der bilateralen finanziellen und administrativen Förderung in die Grenzsicherung, die Abwehr von Flüchtlingen, Migranten und Asylsuchenden floß, worunter der Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen nach Ansicht von ECRE leidet.⁷²² So erläuterte der Leitfaden des Rates für die Praktiken der Personenkontrollen an den Außengrenzen von 1997 beispielsweise nicht, wie an der Grenze mit einem Asylantrag verfahren werden soll.⁷²³

Rechtsunsicherheit. Im Gegensatz zur frühzeitigen Aufnahme praktischer Kooperationsbeziehungen versäumte es der Ministerrat lange Zeit, die Beziehungen in einen umfassenden, strukturierten und für andere Akteure transparenten Rahmen zu überführen. Zwar hatte die Kommission bereits im Jahr 1994 im Rahmen ihrer Vorschläge über eine Beitrittsstrategie die Notwendigkeit einer derartigen Strukturierung angemerkt.⁷²⁴ Gleichmaßen mahnte der Langdon-Bericht aus dem Jahr 1995 an, den Kandidatenländern eine umfassende Version des innenpolitischen Acquis vorzulegen, um auf dessen Grundlage geeignete Anpassungsanstrengungen zu entwickeln.⁷²⁵ Jedoch zog sich die Etablierung stabiler, alle Bereiche des Acquis umfassender Kooperationsbeziehungen bis zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen 1998 hin. Diese setzte die verhandlungsvorbereitenden Akteure unter Zugzwang, da sie die im Schengen-Protokoll geäußerte Forderung nach vollständiger Übernahme und Anwendung des gesamten innenpolitischen Besitzstandes zum Beitrittszeitpunkt möglichst rasch in konkrete Handlungsanforderungen umsetzen mußten. Für den Rat bedeutete dies zunächst, eine Definition des zu übernehmenden Acquis, d.h. der Aufstellung aller Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Stellungnahmen zu erarbeiten.⁷²⁶ Im Frühjahr 1998 wurde den Kandidaten eine noch nicht offizielle Zusammenstellung des zu diesem Zeitpunkt geltenden Acquis übermittelt.⁷²⁷ Eine endgültige Liste der Acquisbestandteile inklusive einer Zuordnung zu den Rechtsgrundlagen im EG- bzw. EU-Vertrag lag erst im Juni 1999 vor.⁷²⁸ Erst auf dieser Basis war es den Kandidaten möglich, die Umsetzung des Rechtsstandes in strukturierter und rechtlich gesicherter Form anzugehen. Bis zum Juni 1999 bezog sich die Zusammenarbeit zwischen den EU-Regierungen und den Kandidaten daher auf innenpolitische Maßnahmen, deren Rechtscharakter unklar war. Dies zeigt, daß innenpolitische Kooperation erst sehr spät zu einem integralen Bestandteil der europäischen Erweiterungspolitik wurde. Alle vorherigen Kooperations- und Förderansätze waren eher problemorientiert und richteten sich nach den Handlungsprioritäten der Mitgliedstaaten.

⁷²¹ Gespräch im Bundesministerium des Inneren, Berlin, Oktober 2002.

⁷²² European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 1998: 11

⁷²³ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 1998: 5

⁷²⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994: 3

⁷²⁵ Den Boer/de Kerchove 2001: 319

⁷²⁶ Bei Abschluß des Vertrags von Amsterdam im Juni 1997 hatte noch keine allgemein gültige Definition über diesen gemeinsamen Besitzstand vorgelegen (Guiraudon 2000).

⁷²⁷ Rat der Europäischen Union 1998e

⁷²⁸ Rat der Europäischen Union 1999a

Die ungleichzeitige Entwicklung praktischer und rechtlicher Zusammenarbeit im innenpolitischen Beitrittsprozeß hängt eng mit dem Vertrauensmangel in die Acquisanwendung in den Beitrittsländern zusammen, insbesondere im Hinblick auf den Schutz sensibler Daten. Die diesbezüglichen Anforderungen an die neu hinzukommenden Mitglieder waren daher im Vorbeitrittsprozeß auch besonders hoch.⁷²⁹ Mangelndes Vertrauen in die Datenschutzkompetenz ist ein wesentlicher Grund, weshalb den Kandidaten geheime Daten bislang vorenthalten wurden, so zum Beispiel die Annexe des erwähnten Gemeinsamen Handbuchs über die Außengrenzkontrolle.⁷³⁰

Zunächst zögern verlief daher auch die Integration der Beitrittsländer in die Europol-Zusammenarbeit. Aus Kandidatensicht wäre es gerade in der Aufbauphase von Europol möglich gewesen, flexible Strukturen zur punktuellen Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern in die neu entstehende Behörde zu integrieren.⁷³¹ In diesem Sinne warb auch der vom Europäischen Rat in Dublin 1996 initiierte Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität für eine enge Anbindung der Kandidaten an Europol (Empfehlung 24).⁷³² Der Innenministerrat erwähnte die anvisierte Kooperation vor dem Beitritt zunächst nicht, was auch mit den Startschwierigkeiten von Europol zusammenhing, das erst nach einer mehrjährigen Ratifikationsphase in den Mitgliedstaaten im Jahre 1999 seine Arbeit aufnahm. Jedoch beauftragten die Mitgliedstaaten Europol bereits im März 2000, Kooperationsverhandlungen mit Drittstaaten, darunter den Kandidaten, aufzunehmen.⁷³³ Bestandteil der Kooperation sollte neben allgemeinem Informationsaustausch der Austausch von Informationen zur Bekämpfung von Straftaten sein. Generell betrachteten die Mitgliedstaaten die Übertragung von Europol Daten in die Beitrittsländer aufgrund des mangelnden Vertrauens in die Gewährleistung der Datensicherheit jedoch als Sicherheitsproblem. Vor dem Abschluß von Kooperationsabkommen führte die Gemeinsame Kontrollinstanz von Europol in den Beitrittsländern daher eine Bewertung des jeweiligen Datenschutzniveaus durch.⁷³⁴ Bislang bestehen Abkommen mit Estland, Polen, Ungarn und Slowenien,⁷³⁵ weitere Abkommen, z.B. mit der Tschechischen Republik, sind noch in der Verhandlungsphase.

Ähnlich zögernd verläuft die Integration der Kandidaten in das sogenannte Schengener Informationssystem (SIS). Dabei handelt es sich um ein Datennetz, das vor allem dem Datenaustausch über auszuweisende Drittstaatler bzw. Drittstaatler dient, denen die Einreise in das Schengengebiet verweigert werden soll.⁷³⁶ Die Kandidaten ersuchten die Mitgliedstaaten frühzeitig um eine Teilnahme am SIS,⁷³⁷ was aus Datenschutzgründen jedoch abgelehnt wurde. Sie sollen ab 2005

⁷²⁹ Monar 2000b

⁷³⁰ Monar 2000b: 28

⁷³¹ Popowski 1995: 278

⁷³² Rat der Europäischen Union 1997: Leitlinie 5 bzw. Empfehlung 24, Hervorhebung der Verfasserin.

⁷³³ Council of the European Union 2002

⁷³⁴ Vgl. beispielsweise den Bericht zur Tschechischen Republik (Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Kontrollinstanz von Europol 2001).

⁷³⁵ Rat der Europäischen Union 2002a

⁷³⁶ Europäisches Parlament, Ausschuß für die Freiheiten und Rechte der Bürger 2001

⁷³⁷ Langdon 1995: 3

in das zur Zeit in der Entwicklung befindliche SIS II integriert werden und müssen bis zu diesem Zeitpunkt ihre nationalen Datensysteme an die Standards des SIS II anpassen.⁷³⁸

Schließlich verankerte die Union in allen Beitrittsverträgen einen Vorbehalt hinsichtlich der Gültigkeit des Acquis im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in zivilen und Strafsachen, insbesondere im Hinblick auf die geltenden Regeln der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen.⁷³⁹ Einige Mitgliedstaaten betrachteten die Akzeptanz von Gerichtsentscheidungen aus den zukünftigen Mitgliedstaaten als potentiell konfliktträchtig⁷⁴⁰ und wirkten deshalb auf die Verankerung des Vorbehalts hin. Sollte der Acquis nicht sachgerecht umgesetzt werden können, kann die Union innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren die Aussetzung der Regelung beantragen.

Insgesamt zeigt die beitriffsbezogene Zusammenarbeit deutliche Parallelen zu Interaktionsmustern im Rahmen des alltäglichen europäischen Politikprozesses. Auch hier war die Bevorzugung praxisorientierter, problembezogener Zusammenarbeit vor einer gemeinschaftlichen Rechtsentwicklung Kennzeichen transgouvernementaler Zusammenarbeit. Auch hier verhinderte Vertrauensmangel zwischen den mitgliedstaatlichen Akteuren im Hinblick auf die Acquisanwendung bislang einen umfassenden Souveränitätstransfer auf die supranationale Ebene und schrieb nationalstaatliches Handeln als die ultima ratio im Bereich der Innenpolitik fest. Das fehlende Vertrauen in die Rechtsanwendung und Rechtsprechung anderer Mitgliedstaaten ist nicht neu im EU-Rahmen, jedoch in keinem Bereich so ausgeprägt wie in der Innenpolitik.⁷⁴¹ Im Hinblick auf die Interaktionsformen und den Instrumenteneinsatz läßt sich die Annahme über die handlungsleitende Wirkung von sektoralen Handlungslogiken demnach bestätigen.

6.2.3.1.2 Flexibilität als Handlungsprinzip: Der Schengenbesitzstand

Flexibilität ist ein wesentliches Handlungsprinzip der Mitgliedstaaten in der Europäischen Innenpolitik. Während sich die frühe Zusammenarbeit generell auf den Grundsatz der Freiwilligkeit gründete (Schengen), konnten auch im Rahmen der Vertragsreform von Amsterdam noch mehrere Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen von der Gültigkeit verschiedener Acquisbestandteile aushandeln. Dieses typische Interaktionsmuster in einem traditionell auf freiwilliger transgouvernementaler Kooperation beruhenden Politikbereich wird im Rahmen der Erweiterung vorwiegend einseitig angewendet, nämlich zugunsten der jetzigen Mitglieder, wie die Übernahme des Schengenbesitzstandes zeigt.

Die Verhandlung von Ausnahmeregelungen bzw. flexibler Möglichkeiten der Rechtsanwendung war für die gegenwärtigen Kandidaten nicht möglich. So wurde im gleichen Vertrag, der in Protokollen die Ausnahmeregelungen für seine jetzigen Mitglieder festlegte, die Pflicht zur Übernahme des gesamten Besitzstandes für die zukünftigen Mitglieder festgeschrieben (Art. 8 Schengenprotokoll). Gleichzeitig einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, daß der Abbau der Binnengrenzen nicht zeitgleich mit dem Beitritt zur Union erfolgen würde. Die zukünftigen EU-Mitglieder müssen den Acquis schrittweise übernehmen. Erst nach einer Prüfung der ‚Schen-

⁷³⁸ Rat der Europäischen Union 2002b

⁷³⁹ Council of the European Union 2003: No 39

⁷⁴⁰ Gespräch in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

gentauglichkeit' wird dann durch einstimmigen Ratsbeschluß über die Aufhebung der Binnengrenzen entschieden. Jedoch müssen die Kandidaten bereits zum Zeitpunkt des EU-Beitritts über „hohe Grenzkontrollstandards“ verfügen.⁷⁴²

Weiter oben war beschrieben worden, daß bislang wenig konkrete Vorstellungen über Kriterien für die Bewertung von Standards vorlagen. Zwar gibt der Schengenbesitzstand selbst einige Hinweise, jedoch sind die Formulierungen so unbestimmt, daß sie der EU theoretisch die Möglichkeit ließen, den Beitritt aufgrund eines ‚ungenügend‘ hohen Kontrollniveaus auf unbestimmte Zeit zu verschieben. Damit zeigt sich einmal mehr, daß die Entscheidung über den Beitrittszeitpunkt letztlich eine politische sein wird. Allerdings läge eine Verschiebung des Inkrafttretens des gesamten Schengenbesitzstandes auf einen Zeitpunkt nach dem Beitritt nicht im Interesse der jetzigen Mitglieder, da sie von einer frühen Anwendung eines Großteils der Regeln wie der Bekämpfung von Geldwäsche und organisierter Kriminalität profitieren.⁷⁴³

In einer informellen Mitteilung informierte die Erweiterungsgruppe die Kandidaten im Herbst 2001 über die Aspekte des Schengenacquis, die bereits zum Beitrittszeitpunkt angewandt werden müssen und diejenigen, deren Anwendung zum Zeitpunkt der Öffnung der Binnengrenzen erfolgen soll.⁷⁴⁴ Materiell beinhaltet der erste Teil vor allem Regelungen, die die Sicherheit der Bürger in einer erweiterten Union schützen sollen wie die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Drogenhandel, Geldwäsche und Terrorismus. Der zweite Teil bezieht sich direkt auf den Außengrenzübertritt und die damit verbundenen Regelungen wie die Ausstellung von Schengenvisa oder die polizeiliche Zusammenarbeit. Er beinhaltet insbesondere investitionsintensive Maßnahmen, für deren Umsetzung die Beitrittsländer mehr Zeit benötigen.⁷⁴⁵ Beispielsweise müssen wie beschrieben die nationalen Datensysteme auf einen dem SIS-kompatiblen Standard gebracht werden, bevor sie integriert werden können. Die Umsetzung des Schengenacquis erfolgt auf der Basis eines im jeweiligen Land erstellten und laufend überarbeiteten Schengen Implementationsplans,⁷⁴⁶ dessen Einhaltung die Kommission überwacht.

In Einzelfragen der Anwendung des Schengenacquis kam die Union den Kandidaten in den Verhandlungen entgegen. So erlaubte sie beispielsweise Tschechien und der Slowakei, als einzige Formalität beim Grenzübertritt zwischen beiden Staaten das Vorweisen des Personalausweises zuzulassen, im Gegensatz zum ansonsten erforderlichen Reisepaß. Dagegen akzeptierte die Union die bislang geltende Praxis eines Grenzübertritts außerhalb der offiziellen Übergangspunkte nicht. Somit ist ab dem Beitritt zur EU ein Grenzübertritt nur noch an den offiziellen Grenzposten zugelassen. Dies hat zur Folge, daß ihre Anzahl aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Grenzverkehrs zunächst kostspielig erhöht werden muß,⁷⁴⁷ um nach dem Fall der Binnengrenzen dann wieder abgebaut zu werden.

⁷⁴¹ Mayhew 2000: 11

⁷⁴² Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 31

⁷⁴³ Gespräch im Auswärtigen Amt, Berlin, Oktober 2002.

⁷⁴⁴ Rat der Europäischen Union 2002b: 2

⁷⁴⁵ Ende 2002 wurde auch der Öffentlichkeit eine verkürzte Fassung des Dokuments verfügbar gemacht (Rat der Europäischen Union 2002b).

⁷⁴⁶ Commission of the European Communities, DG Enlargement 2002a: 73

⁷⁴⁷ Czech Republic 2002

Insgesamt hat die Union im Hinblick auf die Umsetzung und Anwendung des innenpolitischen Acquis, insbesondere im Bereich Schengen, Flexibilität nur sehr eingeschränkt zugelassen. Während für einige der jetzigen Mitglieder variable Beteiligungsmöglichkeiten verankert wurden, wird es für die Beitrittsländer nach der Erweiterung keine materiellen Ausnahmen geben. Sie müssen den gesamten Besitzstand umsetzen und anwenden, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung für einige Bereiche. Gleichzeitig kommen sie beim Beitritt nicht in den Genuß der positiven Aspekte wie der Nutzung des SIS oder der Öffnung der Binnengrenzen, sondern müssen das Urteil der Gruppe Schengen-Bewertung über ihre vollständige Schengentauglichkeit abwarten. Eine gewisse Erleichterung verschafft den Beitrittsländern die Aufteilung des Acquis, die bei der Anwendung der direkt mit der Binnengrenzöffnung zusammenhängenden Maßnahmen einen gewissen zeitlichen Spielraum gibt. Die lange Diskussion im Rat über die Möglichkeit einer derartigen Erleichterung zeigt jedoch die Schwierigkeit, die die Mitgliedstaaten mit der Gewährung von Flexibilität im Bereich Inneres gegenüber Dritten haben.

6.2.3.2 Die Bedeutung von Leitbildern der Innenpolitik im Erweiterungsprozeß

Wie Kapitel 4.2.2.3 dargelegt hatte, gründet sich innenpolitisches Handeln im EU-Rahmen traditionell auf das Leitbild des Schutzes der inneren Sicherheit für die Unionsbürger. Aus einer national gültigen, jedoch von den maßgeblichen Akteuren geteilten normativen Handlungsgrundlage hat sich durch routinemäßige transgouvernementale Interaktion ein EU-weit anerkanntes Leitbild entwickelt, das handlungslegitimierend für die europäische Innenpolitik wirkt. Durch die stetig qualitativ und quantitativ zunehmende Kooperation wird die EU mehr und mehr zu dem, was Monar „a sort of common internal security zone“ nennt.⁷⁴⁸

Gleichzeitig wurde durch die Etablierung des Leitbildes von der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die normative Handlungsbasis jedoch verbreitert. Seit dem Vertrag von Amsterdam ist es möglich, gemeinsames Handeln nicht nur durch den Schutz der Bürger vor Gefahren zu legitimieren, sondern auch mit dem Ziel eines größeren Maßes an Freiheit für alle sich rechtmäßig in der Union aufhaltenden Personen. Eine breitere normative Basis ermöglicht gleichzeitig neuen Akteuren den Zugang zum Politikfeld. Die folgenden Ausführungen gehen der Frage nach, ob die beobachtete Normentwicklung auf europäischer Ebene Auswirkungen auf den Politikstil im innenpolitischen Erweiterungsprozeß hatte.

6.2.3.2.1 ‚Innere Sicherheit‘ und die Konzentration auf den Außengrenzschutz

Aufgrund der bisherigen Analyse der Interaktion zwischen der EU und den Kandidaten im Bereich der Innenpolitik liegt der Schluß nahe, daß das Leitbild des Schutzes der inneren Sicherheit bislang auch in der Erweiterung eine handlungslegitimierende Funktion übernommen hat. Dabei ist das Handeln gegenüber den Kandidaten durch eine parallele Vorgehensweise der Integration der Kandidaten in bestimmte Kooperationsstrukturen, z.B. in die Rückübernahmepolitik, bei gleichzeitigem Ausschluß aus anderen Strukturen gekennzeichnet.⁷⁴⁹

⁷⁴⁸ Monar 2000b: 27

⁷⁴⁹ Grabbe 2000: 524

Die Konstruktion von Grenzen. Die für die Konstruktion des Leitbildes vom Schutz der inneren Sicherheit konstitutive Bedeutung von Räumen und Grenzen wird auch in der sektoralen Erweiterungspolitik deutlich. Im Verlauf des Erweiterungsprozesses wurden die Beitrittsländer zu Objekten einer durch die jetzigen Mitgliedstaaten gestalteten europäischen Grenzpolitik. Zum Schutze der inneren Sicherheit in der jetzigen Union erfolgt die Aufhebung der Binnengrenzen zwischen den jetzigen und den künftigen Mitgliedern erst nach einer mehrjährigen Periode, innerhalb derer die Kandidaten ihre Fähigkeiten zum Schutz der äußeren EU-Grenzen nachweisen müssen. Sie befinden sich damit für unbestimmte Zeit in einem Zwischen'raum'. Dieser Raum bedeutet für sie in mancherlei Hinsicht die Zugehörigkeit zur „Zone der inneren Sicherheit“,⁷⁵⁰ die sich durch die Geltungskraft großer Teile des innenpolitischen Acquis auszeichnet. Gleichzeitig bleiben sie in anderer Hinsicht jedoch durch die Verweigerung von Rechten wie der Personenfreizügigkeit aus diesem Raum ausgeschlossen.

Die Einbeziehung der Kandidaten in die Zone der inneren Sicherheit in der Union konzentriert sich vor allem auf die Handlungsbereiche der Bekämpfung organisierter Kriminalität und ungewollter Einwanderung in die EU.⁷⁵¹ Bezeichnenderweise dienten die ersten Kooperationsansätze zu Beginn der neunziger Jahre diesem Thema. Dabei fällt bei Betrachtung der sektoralen, erweiterungsbezogenen Kommunikation seitens der EU auf, daß die Debatte um organisiertes Verbrechen häufig und durchaus bewußt mit der Debatte um potentielle Zuwanderung aus den Beitrittsländern gemischt wird.⁷⁵² Dies legt den Schluß nahe, nach dem die Bedrohung der inneren Sicherheit z.B. durch organisiertes Verbrechen auf ‚von außen‘ kommende Einflüsse wie Migration zurückgeführt werden kann. Dieses legitimiert wiederum die Notwendigkeit von abwehrenden Maßnahmen. *Statewatch* zitiert einen Vertreter des deutschen Innenministeriums während einer Sitzung des Innenministerrates wie folgt:

His theme that “crime” originates from an “external threat” had to be combated he said through: “security at the external borders.”

“[...] Illegal immigration often nurtures and promotes crime. Opening the borders to our European neighbours cannot be allowed to lead to a loss of security. Our citizens will not accept that under any circumstances [...].”⁷⁵³

Einwanderung wird somit als „destabilisierender Faktor“ definiert und damit als potentielles Problem für die innere Sicherheit,⁷⁵⁴ so daß ihre politische Bearbeitung quasi automatisch in die Handlungszuständigkeit der Innenministerien fällt und deren Handlungslogiken unterliegt.⁷⁵⁵ Aus dieser Logik heraus nimmt der Schutz der EU-Außengrenzen eine besondere Stellung in der Zusammenarbeit mit den Beitrittsländern ein. Er erfordert Maßnahmen wie die Übernahme der EU-Visavorschriften, verstärkte Grenzkontrollen und Grenzbefestigungen, Rückübernahmepolitik sowie die schrittweise Integration in die in Ansätzen bestehende Asylrechtsharmonisierung auf europäischer Ebene. Wie weiter oben dargestellt unterstützen Union wie auch einzelne Mitgliedstaaten die Beitrittsländer finanziell und administrativ bei ihren Bemühungen, die

⁷⁵⁰ Monar 2000b: 27

⁷⁵¹ Monar 1999 : 2

⁷⁵² Bigo 2000

⁷⁵³ Dr. Schelter, Bundesministerium des Inneren, während einer Sitzung des Rates der Innen- und Justizminister in Brüssel, 28.-29.5.1998, Zitat aus *Statewatch Bulletin* 8, No 3/4, <http://www.statetwatch.org>, 20.9.2002.

⁷⁵⁴ Den Boer 1994: 182

⁷⁵⁵ Anderson 2000: 18

zukünftigen Außengrenzen der EU vor ungewollten Einflüssen zu sichern. Weiterhin wurde in den Beitrittsverhandlungen beschlossen, einen wesentlichen Teil der Ausgleichsmaßnahmen des Schengenacquis bereits zum Beitrittszeitpunkt anzuwenden, um ein hohes Schutzniveau an den Außengrenzen zu gewährleisten. Parallel dazu werden mit der gleichen Begründung des Schutzes der inneren Sicherheit in den bisherigen Mitgliedstaaten die Beitrittsländer von einem wesentlichen Teil des Integrationsprozesses, der Personenverkehrsfreiheit, ausgeschlossen.

Weiteres Beispiel für die Bearbeitung einer wahrgenommenen Bedrohung der jetzigen Mitglieder durch die Beitrittsländer ist die ausgehandelte Übergangsfrist für den Eintritt der Arbeitnehmerfreizügigkeit als Teil des Binnenmarktes (Art. 39 Abs. 1 EGV AF). Gemäß dieser Übergangsregelung behalten die bisher von den Mitgliedstaaten angewandten bilateralen Regelungen, z.B. Arbeitnehmerkontingente für die einzelnen Beitrittsländer, für einen Zeitraum von zwei Jahren weiterhin Gültigkeit und können nach der Ermessen des Mitgliedstaats noch einmal um bis zu drei Jahren verlängert werden.⁷⁵⁶ In Ausnahmefällen kann die Übergangsperiode auf maximal sieben Jahre insgesamt ausgedehnt werden. Auch wenn keine der zahlreichen zu diesem Thema durchgeführten Studien ein die nationalen Arbeitsmärkte in der EU bedrohendes Wanderungsszenario vorhersagt⁷⁵⁷ und die Erfahrungen der Süderweiterung gegen Masseneinwanderung billiger Arbeitskräfte sprechen, setzte der Ministerrat auf Druck von Deutschland und Österreich die Übergangsregelung in den Beitrittskonferenzen durch.

Leitbildübernahme durch die Kandidaten. Gleichzeitig ist jedoch auffällig, daß die Kandidaten auch jenseits der Verhandlungen die Interaktionsformen und eingesetzten Instrumente der innenpolitischen Akteure im Beitrittsprozeß weitgehend gut geheißen haben. Die Nachfrage nach bilateraler Unterstützung für Polizei- und Grenzschutzbehörden und deren rundum positive Bewertung durch die Behörden der Beitrittsländer wurde bereits erwähnt. Andere Beispiele zeigen, daß auch die Kandidaten bereits frühzeitig einen Handlungsschwerpunkt auf die Umsetzung der restriktiven Elemente des innenpolitischen Acquis legten. So setzte Tschechien aus eigenem Interesse lange vor dem Beitritt die EU-Visapolitik um, nach der z.B. russische oder ukrainische Staatsbürger bei der Einreise in die EU ein Visum benötigen,⁷⁵⁸ obwohl die Anwendung des Acquis erst zum Beitrittszeitpunkt verpflichtend ist. Ebenso berichtete der Flüchtlingsrat ECRE, daß die bilateral von Deutschland im Zusammenhang mit dem Abschluß von Rückübernahmeabkommen geleistete Finanzhilfe in den Kandidatenstaaten auch dort zu weiten Teilen und ohne Druck der Geberregierung für die Einwanderungskontrolle verwendet wurde und nur zu Bruchteilen für eine institutionelle Verbesserung, z.B. im Bereich der Asylverfahren.⁷⁵⁹

Auch die Kandidaten tendieren demnach dazu, einseitig die Abwehr unerwünschter Personen zu stärken. Nichtregierungsorganisationen kritisieren, daß die Kandidaten in dem Bedürfnis, so schnell wie möglich zum Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts zu gehören, die Maßnahmen des Acquis im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik bereitwillig übernehmen. Gleichzeitig verfügen sie noch nicht über die notwendigen internen Strukturen und Kapazitäten,

⁷⁵⁶ Commission of the European Communities, DG Enlargement 2002a: 6

⁷⁵⁷ Einen Überblick über die Studien gibt Imbusch 2001.

⁷⁵⁸ Gespräch in der Mission der Tschechischen Republik bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

⁷⁵⁹ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 1998: 11

um die damit verbundenen Pflichten wie die Durchführung zügiger und fairer Asylverfahren oder den Zugang zu kompetenter Rechtshilfe zu erfüllen.⁷⁶⁰

Seitens der Kandidaten stieß die europäische Politik des gleichzeitigen Ein- und Ausschlusses in Fragen der Innenpolitik demnach auf bemerkenswert wenig Kritik. Dies mag wie oben erwähnt zum einen mit der deutlich größeren Verhandlungsmacht der Union zusammenhängen. Die Kandidaten akzeptierten sehr bald die enorme Bedeutung des Themas im Unionsrahmen. Sie verzichteten daher auf Forderungen nach Übergangsfristen oder der Inkraftsetzung der Personenverkehrsfreiheit zum Beitrittszeitpunkt, da sie eine Verhandlung als aussichtslos betrachteten. Die Akzeptanz der auf restriktive Maßnahmen ausgerichteten Politik hatte somit einerseits verhandlungsstrategische Gründe. Gleichzeitig hat sie jedoch eine normative Dimension, die erklärt, weshalb sich die Beitrittsländer bereitwillig in die Politik der Integration bei gleichzeitigem Ausschluß einbinden ließen.

Der doppelte Diskurs im innenpolitischen Erweiterungsprozeß. Die konkrete EU-Politik des gleichzeitigen Ein- und Ausschlusses wurde auf der normativen Ebene durch einen sogenannten doppelten Diskurs zwischen der EU und den Beitrittsländern verstärkt. Er etablierte einerseits das Leitbild vom Schutz der inneren Sicherheit in einer erweiterten Union, hielt jedoch andererseits das weiterhin geltende Prinzip des souveränen, nationalstaatlichen Handelns in innenpolitischen Fragen gegenüber den Beitrittsländern aufrecht. Dabei bestimmt die situationsabhängige Funktionalität, welcher Diskurs von den Akteuren jeweils gewählt wird. Im Hinblick auf den Außengrenzschutz dient die rhetorische Einbeziehung der Beitrittsländer in diesen gemeinsamen Raum der inneren Sicherheit dem Ziel, diese zu möglichst effektivem Handeln anzuspornen. Die Integration in bestehende Strukturen der inneren Sicherheit kommt damit ihrem Wunsch nach Zugehörigkeit zur Union und nach gleichzeitiger Abgrenzung von einem ‚unsicheren‘ Umfeld (Rußland, Balkan usw.) entgegen. In diesem Sinne handelt es sich bei der Bezugnahme auf das Leitbild eines europäischen Raumes der inneren Sicherheit in der Erweiterung um „rhetorisches Handeln“, d.h. den strategischen Einsatz normbasierter Argumente.⁷⁶¹ Ziel dieses Handelns ist es, die Identitätsbildung der zukünftigen Mitglieder als Teil der Union zu fördern und sie dadurch verstärkt für die Übernahme der Schutzfunktion an den zukünftig gemeinsamen Außengrenzen zu motivieren. Den Beitrittsländern wiederum dient die Pflege dieses Diskurses als Rechtfertigung ihres eigenen innenpolitischen Handelns,⁷⁶² wie das Beispiel der tschechischen Visagesetzgebung zeigte. Für beide Akteursgruppen hat das Leitbild der inneren Sicherheit in einer erweiterten Union also eine wichtige Referenzfunktion. Sie können es handlungsbegründend gegenüber den jeweiligen Öffentlichkeiten einsetzen.

Parallel zur Einbeziehung in die erweiterte Zone der inneren Sicherheit führen Mitgliedstaaten und Beitrittsländer einen Diskurs über die Aufrechterhaltung des Prinzips des souveränen staatlichen Handelns auf dem Gebiet der Grenz- und Einwanderungskontrolle sowie der Verbrechensbekämpfung.⁷⁶³ Dieses wirkt handlungslegitimierend für einzelstaatliche oder bilaterale Maßnahmen wie den Abschluß bilateraler Rückübernahmeabkommen oder die Veränderung des

⁷⁶⁰ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 1998

⁷⁶¹ Schimmelfennig 2001: 48

⁷⁶² Bigo 2000: 19

⁷⁶³ Den Boer 2001: 21

nationalen Einwanderungsrechts. Für die Beitrittsländer, die noch nicht sehr lange über ihre volle nationale Souveränität verfügen, besitzt diese eine besondere identitäts- und legitimitätsstiftende Funktion, insbesondere in Belangen der inneren Sicherheit. Zwar kann man argumentieren, daß dieser Diskurs über die Notwendigkeit der Ausübung staatlicher Souveränität in besonderen Bereichen des Acquis von den jetzigen Mitgliedstaaten zur Rechtfertigung nationaler Maßnahmen wie der eingeschränkten Gültigkeit der Arbeitnehmerfreizügigkeit ausging. Dennoch ist doch augenfällig, daß er in den Beitrittsländern bereitwillige Diskurspartner findet:

*To ensure security and public order is a non-transferable obligation of the Polish state.*⁷⁶⁴

Diese Aussage eines ranghohen Mitarbeiters der polnischen Grenzschutzbehörde impliziert zum einen die praktische Bedeutung, die staatlichen Einrichtungen auf dem Gebiet der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols zukommt. Sie signalisiert jedoch zum anderen dessen identitäts- bzw. legitimitätsschaffende Wirkung für den Staat, aufgrund derer ein Souveränitätsverzicht durch Vergemeinschaftung wenig wünschenswert ist. Auch im Bereich der Erweiterung ist Souveränität ein gültiges Handlungsprinzip, das als Referenz für innenpolitisches Handeln dienen kann und damit für die betreffenden Akteure der jetzigen Mitglieder wie auch der Beitrittsländer funktional ist.

6.2.3.2.2 Normentwicklung und Normkonkurrenz: der Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts im Erweiterungsprozeß

Die Innenpolitik hat durch die Schaffung eines europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) einen neuen normativen Begründungszusammenhang erhalten. Zum ersten Mal wurde die Zielsetzung von innenpolitischem Handeln auf europäischer Ebene explizit vertraglich festgelegt. Durch die Niederlegung in der Präambel des Vertrags erhält sie zudem einen besonderen Stellenwert. Dieser Raum bietet ein erweitertes Leitbild für den Bereich Inneres und Justiz, das für die involvierten Akteure eine neue handlungsleitende Funktion erfüllen kann, aber nicht muß.

Auch die erweiterungsbezogenen Veröffentlichungen der Unionsakteure nehmen wiederholt Bezug auf die Verbreiterung der normativen Handlungsbasis durch den RFSR. Dennoch hat sie bislang wenig konkrete Auswirkungen auf praktisches Handeln in der Erweiterung. Für die Beitrittskandidaten ist dieser Raum vor allem insofern bedeutsam, als in offiziellen EU-Dokumenten wie der Schlußerklärung des Sondergipfels des Europäischen Rates zur Umsetzung des RFSR sein über die Grenzen der jetzigen EU hinaus reichender Radius betont wird:

1. Die europäische Integration war von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Es hat sich erwiesen, daß diese gemeinsamen Werte unerläßlich sind, um in der Europäischen Union Frieden zu gewährleisten und Wohlstand zu entwickeln. Sie werden auch Ecksteine für die Erweiterung der Union sein.[...]

3. Diese Freiheit sollte jedoch nicht als ausschließliches Vorrecht für die Bürger der Union betrachtet werden. Die Tatsache, daß sie existiert, hat Sogwirkung auf viele andere Menschen in der Welt, die nicht in der Freiheit leben, die die Unionsbürger als selbstverständlich empfinden. Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert

⁷⁶⁴ Adamczyk 2002: 1

*würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. [...]*⁷⁶⁵

Damit stellt der RFSR eine vertraglich legitimierte Handlungsgrundlage für eine größere Anzahl von Akteure bereit und gibt diesen die Gelegenheit zur Beteiligung an der Diskussion um Form und Inhalt des innenpolitischen Erweiterungsprozesses. Durch den Rückgriff auf das erweiterte innenpolitische Leitbild der Union ist es supranationalen Akteuren wie Kommission und Europäischem Parlament möglich, die Politik im Sachbereich sozusagen unter neuen Vorzeichen zu diskutieren. So verfolgt die Kommission mit dem Leitbild des RFSR die Vision eines durchgängigen europäischen Raumes für Unionsbürger und sich rechtmäßig darin aufhaltende Drittstaatler, darunter auch die Staatsbürger der Beitrittsländer.⁷⁶⁶ Alle Initiativen in diese Richtung, z.B. die Familienzusammenführung, kommen auch ihnen zugute, wenn sie auch nicht speziell im Rahmen der Erweiterung entwickelt wurden.

Auch die Präsenz des Europäischen Parlaments in der erweiterungsbezogenen Diskussion hat seit der Verankerung des RFSR im Vertrag von Amsterdam merklich zugenommen. In einem ersten Bericht über die beginnenden Verhandlungen im Bereich Inneres/Justiz vertrat es 1998 die Auffassung, daß diese nicht nur die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zum Gegenstand haben sollten. In Ergänzung dazu müßten auch die Förderung des Rechtsstaats, die Übernahme und Beachtung von Konventionen, die Abschaffung von Diskriminierung, der Minderheitenschutz sowie der Datenschutz thematisiert werden.⁷⁶⁷ Die Parlamentarier wiesen darauf hin, daß die Kandidaten auch in ‚begünstigenden‘ Rechtsbereichen Defizite bei der Rechtsanwendung aufwiesen. Beispielsweise verweigerten sie laut Parlamentsbericht Asylsuchenden häufig die Einreise trotz Formulierung eines Asylgesuchs an der Grenze.⁷⁶⁸

In einem umfassenden Bericht der Generaldirektion Forschung kritisierte das EP die Mitgliedstaaten 1999 wiederum bezüglich ihrer einseitigen Konzentration auf die sogenannten negativen Aspekte des Acquis in der Erweiterung bei gleichzeitiger Vernachlässigung einer Förderung der positiven Aspekte. So gehe das Drängen der Regierungen zur Einführung einer restriktiven Politik gegenüber illegalen Einwanderern und Asylsuchenden nicht mit einer Sicherung von Menschenrechtsstandards einher, wie sie in den jetzigen Mitgliedstaaten durch bestehende Kontrollsysteme, z.B. eine unabhängige Justiz und zivilgesellschaftliche Kontrolle, gegeben seien.⁷⁶⁹ Das Parlament forderte die Kommission auf, in ihren jährlichen Fortschrittsberichten detaillierter auf die Beachtung der sogenannten ‚positiven‘ Aspekte des Acquis wie die Durchsetzung von Grundfreiheiten, die Beseitigung von Diskriminierung oder den Minderheitenschutz einzugehen.

Die verbreiterte normative Handlungsbasis ermöglicht es schließlich auch zivilgesellschaftlichen Akteuren, erweiterungsbezogene Anliegen auf europäischer Bühne zu thematisieren. In jüngster Zeit läßt sich eine verstärkte Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen insbeson-

⁷⁶⁵ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Tampere, 15.-16.10.1999, Ziffer 1 und 3.

⁷⁶⁶ Gespräch im Auswärtigen Amt, Berlin, Oktober 2002.

⁷⁶⁷ European Parliament, Committee on Civil Liberties and Internal Affairs 1998

⁷⁶⁸ Gespräch mit einem Mitglied des Europäischen Parlaments, Ausschuß für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Brüssel, Juli 2002.

⁷⁶⁹ European Parliament, Directorate General for Research 1999: 7

dere an Fragen der Einhaltung von Menschenrechtsstandards in den Beitrittsländern ausmachen.⁷⁷⁰ So wurde auch der Europäische Flüchtlingsrat ECRE 1998 durch eine Stellungnahme zur EU-Erweiterungspolitik und ihre potentiellen Auswirkungen auf die Asylpolitik in den Beitrittsländern aktiv. Darin argumentierte ECRE, daß eine unabhängige Beobachtung der Erweiterungspolitik mitgliedstaatlicher Akteure wichtig sei.⁷⁷¹ Während die gegenwärtige Heranführungspolitik im wesentlichen auf die Kontrolle illegaler Einwanderung sowie die Abwehr ‚unberechtigter‘ Asylanträge fokussiert sei, sollten zukünftig verstärkt Maßnahmen zur Sicherung fairer und effizienter Asylverfahren in den Beitrittskandidaten systematisch in die Vorbeitritts-hilfe integriert werden. Als Reaktion auf die aus ihrer Sicht einseitige EU-Politik wurde ECRE 2001 durch die Veröffentlichung eines *Best practice*-Handbuchs zur verbesserten Integration von Flüchtlingen in mittel- und osteuropäischen Staaten selbst aktiv. Dieses dokumentierte Vorzeigeprojekte von gesellschaftlichen Interessengruppen und Gemeinden aus den Beitrittsländern mit dem Ziel, Wissen über Integrationsmöglichkeiten von Flüchtlingen zu verbreiten und weitergehende Aktivitäten zu ermutigen.⁷⁷²

6.2.3.3 Zusammenfassung Politikstil in der Erweiterung

Kapitel 4.2.2.3 schloß mit der Annahme, daß das auf einer Normkonkurrenz im Sachbereich und traditionell transgouvernementalen Handlungsroutrinen beruhende Nebeneinander verschiedenster Interaktionsformen und politischer Instrumente auch im Verlauf des innenpolitischen Erweiterungsprozesses handlungsleitend wirken würde. Diese Zusammenfassung bewertet die Gültigkeit dieser Annahme auf der Basis der vorangehenden empirischen Darstellung.

Interaktion und Instrumente. Der Erweiterungsprozeß zeigte zunächst deutliche Parallelen zum sektorspezifischen Politikprozeß hinsichtlich der Konzentration auf praktische, operative Zusammenarbeit bei gleichzeitig zögerlicher Haltung im Hinblick auf rechtlich verbindliche Abmachungen. Der grundlegende Mangel an Vertrauen in die Fähigkeit der Beitrittsländer zur Acquisanwendung verhinderte beispielsweise eine frühzeitige Öffnung bestehender Kooperationsstrukturen wie Europol oder das SIS. Statt dessen setzte die Zusammenarbeit zunächst auf operativer Ebene an, z.B. zwischen den jeweiligen Durchführungsorganen (Grenzschutzbeamte, Einrichtungen zur Bearbeitung von Asylanträgen usw.). Vertrauen in die korrekte Anwendung des innenpolitischen Acquis durch andere Staaten mußte auch im Beitrittsprozeß erst entwickelt werden. Wie das Beispiel zeigte, wurde dieses Vertrauen durch die problembezogene, operative Zusammenarbeit einzelner Behörden gebildet und zog erst in der Folge eine stärker institutionalisierte Integration in bestehende Kooperationsstrukturen nach sich. Ebenso wie die innenpolitische Kooperation im EU-Rahmen hatte auch die Erweiterungspolitik eine bedeutende bilaterale Komponente. Mitgliedstaaten mit einem besonderen Interesse an einer engen Zusammenarbeit nutzten die Möglichkeit, die Beitrittsländer in ihrem Sinne bei der Anwendung des Acquis zu unterstützen. Dabei ist der ‚Export‘ nationaler Systeme wie beispielsweise bei der Grenzschutzausrüstung häufig auch ökonomisch motiviert.

⁷⁷⁰ Wallace 2001: 591

⁷⁷¹ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 1998: 2

⁷⁷² European Council of Refugees and Exiles (ECRE) 2001

In ihrer Interaktion mit den Kandidaten griffen die Mitgliedstaaten damit auf bestehende, aus ihrer Sicht bewährte Handlungsroutrinen zurück. Während die problembezogene, informelle und netzwerkartige Kooperation transgouvernementaler Akteure sich seit Anfang der neunziger Jahre aktiv entwickelt, schritt die formelle Institutionalisierung der Zusammenarbeit wesentlich langsamer voran. Dieser Politikstil beruht auf dem traditionellen Handlungsprinzip der größtmöglichen Flexibilität in innenpolitischen Fragen, die der nationalen Ebene einen möglichst großen Handlungsspielraum läßt. Im Gegensatz zum normalen europäischen Politikprozeß begünstigte das Flexibilitätsprinzip in der Erweiterung jedoch einseitig die jetzigen Mitgliedstaaten, wie das Beispiel der Übernahme des Schengenacquis zeigte.

Ebenso wie bei vorausgehenden Erweiterungsrounden werden die Innenministerien, unabhängig vom Beitrittsdatum, über den Zeitpunkt der Binnengrenzöffnung und damit über die vollständige Inkraftsetzung des Schengenbesitzstandes entscheiden. Die neuen Mitglieder müssen zuvor entsprechende Anpassungsleistungen erbringen. Deren Evaluierung durch den Ministerrat kann eine unbestimmte Zeit dauern und den Eintritt der Personenverkehrsfreiheit für die neuen Mitglieder dauerhaft verzögern. Gegner einer Grenzöffnung könnten auf diese Weise einen vollständigen Beitritt zur EU auf unbestimmte Zeit verhindern.⁷⁷³ Diese Flexibilität in der Anwendung des Acquis wird dadurch erleichtert, daß Schengen traditionell außerhalb des Unionsrahmens angesiedelt war und über eigene Funktionsprinzipien verfügte, die auch nach der Integration in EG bzw. EU beibehalten wurden. So werden im Schengenrahmen auch nach Amsterdam weiterhin Monitoringmaßnahmen durch die Gruppe Schengen Bewertung durchgeführt. Diese besonderen Arbeitsstrukturen kommen auch in der Erweiterung zum Tragen.

Während in anderen Kapiteln Beitrittsländer und EU Übergangsfristen beantragten und diesbezügliche Details verhandelten, verankerte die EU die Übernahmepflicht für den Schengenbesitzstand direkt im EU-Vertrag. Gleichzeitig forderten die Schengenmitglieder für die Anwendung spezieller Teile des Acquis wie den Binnengrenzabbau eine Übergangsfrist von einigen Jahren, in denen die neuen Mitglieder ihre Schengentauglichkeit unter Beweis stellen sollten. Zwar ist dies gängige Praxis für alle neuen Schengenmitglieder und nicht nur auf die Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa bezogen. Anders als in der ähnlich gelagerten Frage der Übergangsfristen für die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die die EU formell beantragte und auf der Basis eines für alle Beitrittsländer geltenden Übergangsmodells mit den Kandidaten bilateral aushandelte,⁷⁷⁴ wurde die verzögerte Inkraftsetzung des Schengenacquis nicht als gewünschte Übergangsfrist behandelt, sondern als ein *fait accompli*, der nicht verhandelbar war.

Trotz dieser bedeutenden Einschränkung im Hinblick auf die Personenverkehrsfreiheit zeigt die Fallstudie, daß die generell restriktive Politik der Mitgliedstaaten im Allgemeinen nicht auf Kritik seitens der Beitrittsländer stieß. Der stark transgouvernementale Politikstil in der europäischen Innenpolitik, der auf praktischer Zusammenarbeit von Fachbürokratien beruhte und sich durch problembezogene Maßnahmen auszeichnete, erleichterte den Kandidaten sogar die Übernahme des innenpolitischen Acquis.⁷⁷⁵ Den Mitgliedstaaten ist es also insgesamt gelungen, die

⁷⁷³ Mayhew 2000: 40

⁷⁷⁴ Commission of the European Communities, DG Enlargement 2002

⁷⁷⁵ Wallace 2001: 593

Beitrittsländer umfassend und frühzeitig in ihre außerhalb des gemeinschaftlichen Kontextes angesiedelten Kooperationsformen einzubeziehen. In diesem Sinne kann der innenpolitische Erweiterungsprozeß als Beispiel für den erfolgreichen Export transgouvernementaler Interaktionsmuster bewertet werden. Dieser Erfolg läßt sich unter Bezugnahme auf den geltenden normativen Handlungskontext der europäischen Innenpolitik erklären.

Normative Verankerung des Politikstils der Erweiterung. Wie die Analyse zeigte, wirkte das Leitbild vom Schutz der inneren Sicherheit in der EU handlungsleitend für die Politik der EU gegenüber den Beitrittsländern. Der punktuelle Ausschluß der Kandidaten von bestehenden Regelungen wie auch die selektive Einbeziehung in bestimmte Regelungen wurden stets mit der Sicherheit der Bevölkerung in der EU begründet. Gleichzeitig wirkte das Leitbild der inneren Sicherheit auch in den Kandidatenländern legitimitätsfördernd. Wie anhand der Zitate gezeigt wurde, unterscheidet sich die politische Kultur der Innenministerien und ihrer Fachbehörden nicht fundamental von der der momentanen Mitglieder. Der Schutz der Bevölkerung und die Aufrechterhaltung des Souveränitätsprinzips in Belangen der inneren Sicherheit haben eine deutlich identitätsbildende Wirkung und werden handlungsbegründend verwendet.

Dagegen konnte keine direkte handlungskonstituierende Wirkung der Ausweitung des Leitbildes auf die Aspekte Recht und Freiheit im Rahmen eines europäischen RFSR auf die erweiterungsbezogene Interaktion zwischen den zentralen Akteuren der EU und den Kandidaten nachgewiesen werden. Zwar erfüllt der RFSR eine Referenzfunktion für Akteure wie das Europäische Parlament oder zivilgesellschaftliche Vertreter, die auf seiner Grundlage legitime Mitspracherechte erlangen und dementsprechend die Einseitigkeit der Beitrittspolitik kritisierten. Dagegen nutzten die Mitgliedstaaten als die eigentlich aktiven Akteure im sektoralen Erweiterungsprozeß den Interpretationsspielraum des umfassenden Leitbildes zur Rechtfertigung ihrer konkreten Politiken. Dementsprechend begründet der Ministerrat seine erweiterungsbezogenen Aktivitäten nun mit dem Hinweis auf den zu schaffenden Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, interpretiert diesen jedoch eher im oben genannten Sinne einer ‚Zone der inneren Sicherheit‘. So hieß es beispielsweise im Programm der deutschen Ratspräsidentschaft für die europäische Innen- und Justizpolitik, anderthalb Jahre nach Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags und der vertraglichen Verankerung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts:

Der Annäherungsprozeß der Beitrittskandidaten an den Sicherheits-Besitzstand (Sicherheits-Acquis) der EU ist von ebenso großer Bedeutung wie ihre Integration in den gemeinsamen Binnenmarkt.⁷⁷⁶

Die explizite und ausschließliche Nennung des Sicherheitsaspekts im Zusammenhang mit der Erweiterung und die Gleichsetzung mit der Bedeutung der Binnenmarktintegration zeigt die Prioritätssetzung zumindest des deutschen Innenministeriums sehr deutlich. Eine Bezugnahme auf die beiden anderen Aspekte des RFSR schien zumindest hier verzichtbar. Andere Akteure geben ihre Präferenz des Sicherheitsaspekts weniger deutlich zum Ausdruck. Unter Hinweis auf den Zusammenhang zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit wird statt dessen argumentiert, daß maximale Bewegungsfreiheit für die Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten innerhalb des

⁷⁷⁶ Bundesrepublik Deutschland 1999: 5, Hervorhebung der Verfasserin.

RFSR erst dann möglich wird, wenn das geforderte Maß an Sicherheit an den Außengrenzen der erweiterten Union geschaffen worden ist.

Die Etablierung eines neuen, umfassenden Leitbildes im Unionsrahmen hat demnach keine neuen Impulse für die Interaktion und die Instrumentenwahl in der sektorspezifischen Erweiterungspolitik gebracht. Während im Rahmen der alltäglichen europäischen Innenpolitik zunehmend Maßnahmen initiiert werden, die sämtliche Aspekte des Leitbildes berühren (einheitlicher Rechtsraum, einheitliche Behandlung von Drittstaatlern, Lastenausgleich im Außengrenzschatz), dient die Etablierung des RFSR den maßgeblichen Akteuren des Erweiterungsprozesses als normative Begründung für die Fokussierung auf den Außengrenzschatz. Die Bezugnahme auf das neue Leitbild in der Erweiterungspolitik ist seitens der EU wie auch seitens der Beitrittsländer damit eher rhetorisch als tatsächlich handlungsbegründend zu verstehen.