

2 Erweiterungspolitik im Integrationskontext

Das vorliegende Kapitel thematisiert die Fragestellung der Arbeit, nämlich die Varianz in der Herangehensweise an die sektoralen Erweiterungsprozesse in der europäischen Umwelt- und Innenpolitik. Zum Verständnis der in den Kapiteln fünf und sechs detailliert beschriebenen sektorbezogenen Prozesse legt Kapitel 2.1 den Handlungsrahmen für diese Erweiterungsprozesse dar, in dem es die wichtigsten Stationen der Osterweiterung skizziert. Dabei liegt der Darstellungsfokus auf der sogenannten „Makropolitik“ der Erweiterung, wie sie anlässlich der Treffen des Europäischen Rates, unterstützt und vorbereitet durch die Kommission, beschlossen wurde.²⁸ Auf dieser Grundlage faßt Kapitel 2.2 in einer kurzen Literaturübersicht den bisherigen Stand der Forschung zur EU-Osterweiterung zusammen und zeigt bestehende Forschungslücken auf, zu deren Schließung diese Arbeit beitragen soll. Kapitel 2.3 erläutert schließlich, warum das Forschungsinteresse dieser Arbeit auf einem Vergleich der Erweiterungsprozesse im Rahmen des europäischen Integrationskontextes liegt und worin die Gründe für die Auswahl der Fallstudien lagen.

2.1 Stationen der EU-Osterweiterung

Der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa (MOE) traf die Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) unvorbereitet. Zwar existierten zwischen einzelnen Staaten und der EG sogenannte Kooperationsabkommen über die Reduzierung von Handelshemmnissen. Jedoch erreichte die Idee, daß der wirtschaftliche und politische Umbruch in einer ganzen Region des Kontinentes potentiell Auswirkungen auf die Gestaltung des westeuropäischen politischen Gefüges haben könnte und daß darum ein gemeinschaftliches Vorgehen in Mittel- und Osteuropa erforderlich sein würde, die politische Agenda der EG erst mit einiger Verzögerung.²⁹

Der erste multilaterale Anstoß zur Unterstützung der Transformation in MOE wurde daher auch nicht im EG-Rahmen entwickelt, sondern entstand während eines Treffens der G7-Staaten im Juli 1989 in Paris. Dort beauftragten die Regierungen der G7 die EG-Kommission mit der Koordinierung der staatlichen Hilfsleistungen, dem sogenannten G24-Prozeß, wodurch die EG als zentrale Instanz für den Ausbau der Beziehungen zu MOE in den Mittelpunkt rückte. Während des folgenden Gipfeltreffens der EG-Staats- und Regierungschefs im Dezember 1989 in Straßburg wurde die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) gegründet und das PHARE-Programm (*Poland and Hungary Assistance to Economic Restructuring*) der Europäischen Gemeinschaft initiiert. Weiterhin handelte die EG mit einzelnen MOE-Staaten von 1988 bis 1990 sogenannte Handels- und Kooperationsabkommen aus, die dem Abbau von Handelshemmnissen dienen sollten.

²⁸ Sedelmeier 2002

²⁹ Mayhew 1998: Kapitel 1

2.1.1 Europaabkommen

Zur Intensivierung und stärkeren Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der EG und den MOE-Staaten schlug die EG den Abschluß von Assoziationsabkommen nach Art. 238 EGV MF³⁰ vor, die sogenannten *Europaabkommen*. Diese besaßen gegenüber den bestehenden Handelsabkommen den Vorteil, gemeinsame Institutionen wie Assoziationsräte, Assoziationskomitees sowie parlamentarische Komitees zu etablieren, einen politischen Dialog zu initiieren und der Zusammenarbeit damit eine dauerhafte institutionalisierte Grundlage zu geben.³¹ Gegenstand der Abkommen war der asymmetrische Abbau von Handelshemmnissen, die Angleichung der Rechtsvorschriften in binnenmarktrelevanten Bereichen in den MOE-Staaten sowie die Gewährung finanzieller Unterstützung. Mit diesen Abkommen hoffte die EG, dem Wunsch der MOE-Staaten nach Integration in die EG-Strukturen eine Alternative außerhalb des EG-Rahmens entgegenzusetzen. Die Verhandlung mit Ungarn, Polen und der CSFR wurden zügig abgeschlossen (Dezember 1990 bis Dezember 1991), wobei die Schnelligkeit vor allem auf die Verhandlungsschwäche der mittel- und osteuropäischen Staaten zurückzuführen war.³² In den kommenden Jahren folgten Abkommen mit Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Bulgarien und Rumänien.³³ Aufgrund der sich verzögernden Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten wurden die handelsrelevanten Aspekte, die eindeutig in der Kompetenz der Gemeinschaft lagen und damit nicht der Ratifizierung bedurften, durch Interimsabkommen geregelt und traten bereits während des Ratifizierungszeitraumes der Gesamtabkommen in Kraft.³⁴ Hinsichtlich ihrer Regelungsdichte waren die Abkommen vor allem aufgrund von Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten sehr allgemein gehalten, was in den kommenden Jahren zu ständigen Nachverhandlungen in bestimmten Politikbereichen führte. Zur Enttäuschung der mittel- und osteuropäischen Staaten verweigerte die EG in den Abkommen die Erwähnung eines möglichen Beitritts.

Der Zusammenarbeit in Umweltbelangen wurde in den Assoziationsabkommen nur ein untergeordneter Stellenwert eingeräumt. So wiesen die Abkommen auf gemeinsame Bemühungen der Vertragspartner beim Schutz der Umwelt hin, jedoch ohne Nennung konkreter Ziele und Maßnahmen.³⁵ Die Innenpolitik wurde in den frühen Abkommen nicht thematisiert, was sich durch die Tatsache erklärt, daß sie erst durch den Maastrichter Vertrag zum Handlungsgegenstand der EU wurde. In dem 1996 geschlossenen Assoziationsabkommen mit Slowenien wurde Inneres und Justiz als Gegenstand der Zusammenarbeit jedoch erwähnt.³⁶

Die Europaabkommen bilden bis heute die einzige vertragliche, im Sinne von völkerrechtlich zwischen zwei Rechtssubjekten geschlossene, Handlungsgrundlage zwischen der EU und den

³⁰ Die vertragsrechtlichen Grundlagen des europäischen Einigungsprozesses werden im Verlauf der Arbeit wie folgt zitiert: Der Vertrag zur Bildung der Europäischen Gemeinschaft wird mit EGV abgekürzt, der Vertrag über die Europäische Union mit EUV. Die daran anschließenden Kürzel kennzeichnen die jeweilige Fassung des Vertrages: Die Abkürzung MF steht für Maastrichter Fassung, die Abkürzung AF für Amsterdamer Fassung. Sofern notwendig, werden die Veränderungen durch die Vertragsreform von Nizza gesondert erwähnt.

³¹ Mayhew 1998: 21

³² Friis 1998: 330

³³ Für eine Übersicht über die Verträge zwischen der EU und den Staaten Mittel- und Osteuropas vgl. Lippert 2000: 112-113.

³⁴ Vörös/Droutsas 1998: 3

³⁵ Krämer 1996: 429

³⁶ Pollet 1997: 235

zukünftigen Mitgliedern und blieben in ihrer Struktur über die einzelnen Phasen des Beitrittsprozesses unverändert.

2.1.2 Die historische Erweiterungsentscheidung von Kopenhagen

Während die Gemeinschaft die Assoziierungspolitik als Ersatz für eine konkretere Beitrittsperspektive betrieb, stellte sie für die Transformationsstaaten nur einen Schritt auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft dar. Bis 1992 gab es innerhalb des Rates jedoch kein Interesse, das Thema Mittel- und Osteuropa zu einem bevorzugten Handlungsbereich der Gemeinschaft zu machen. Erst nach der Einigung über den Maastrichter Vertrag im Dezember 1991 forderte der Europäische Rat die Kommission auf, ein Dokument über die Einflüsse einer möglichen Erweiterung auf die Weiterentwicklung der zukünftigen EU vorzulegen.³⁷

Die Kommission stellte daraufhin einen Bericht zum Treffen des Europäischen Rates in Lissabon im Juni 1992 vor. Sie betonte darin die gesamteuropäische Bedeutung der Union und die daraus folgende Verpflichtung, „die Verantwortung für den gesamten Kontinent zu übernehmen und zur Entwicklung einer politischen und wirtschaftlichen Ordnung für ganz Europa beizutragen.“³⁸ Eine auf dieses Ziel hin ausgerichtete Strategie müsse sich daher auf die „Vision eines Groß-Europa“ stützen. In den Schlußfolgerungen des Ratsvorsitzes selbst wurde die Erweiterung nicht als Ziel der Union definiert, wohl aber beabsichtigt, die Zusammenarbeit „systematisch auf die Unterstützung dieser Länder bei ihren Anstrengungen [...], sich auf die *von ihnen* angestrebte Mitgliedschaft in der Union vorzubereiten“ zu konzentrieren.³⁹ Der Kommissionsbericht wurde den Schlußfolgerungen der Präsidentschaft beigelegt, was auf eine generelle Akzeptanz durch die Ratsmitglieder schließen läßt.⁴⁰ Dennoch existierte zu diesem Zeitpunkt noch keine im Konsens ausgesprochene Zustimmung aller Mitgliedstaaten als Voraussetzung einer Einladung zum Beitritt.

Bis zum Europäischen Rat in Kopenhagen im Frühjahr 1993 konzentrierte sich die Kommission darauf, den Rat davon zu überzeugen, daß die Option einer Mitgliedschaft den Bezugspunkt für die Weiterentwicklung der Beziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas bilden sollte. Dabei wurde die besondere Bedeutung eines Beitrittssignals für den Reformprozeß in MOE hervorgehoben. Die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates beinhalteten gemäß dem Kommissionsvorschlag auch die Aussicht auf eine Mitgliedschaft⁴¹ und verliehen den Beziehungen zu den MOE-Staaten damit eine neue Dimension. Während die zurückliegende Politik gegenüber den MOE-Staaten als ad-hoc, unstrategisch und ausdrücklich ohne Festlegung einer institutionalisierten Beziehung zur EU jenseits der Assoziation hinaus bewertet werden konnte, nannte das Schlußdokument von Kopenhagen zum ersten Mal ein konkretes Ziel für die Zusammenarbeit, wenn auch geknüpft an die folgenden Bedingungen:

³⁷ Smith/Timmins 1999: 24

³⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992: D508

³⁹ Schlußfolgerungen des Europäischen Rates, Lissabon, 26.-27.6.1992, Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁴⁰ Mayhew 1998: 25-26

⁴¹ Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 21.-22.6.1993.

- institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten,
- eine funktionsfähige Marktwirtschaft,
- die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten,
- die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.⁴²

Materiell enthielt das Gipfeldokument die Absichtserklärung, sich für die MOE-Staaten zu öffnen sowie die Bedingungen eines Beitritts. Die Beziehungen zwischen den EU-Organen und den MOE-Staaten sollten in einem multilateralen Rahmen für den Austausch über Fragen von gemeinsamem Interesse, den sogenannten *strukturierten Dialog*, gestaltet werden. Die Schlußfolgerungen erwähnten hierfür sowohl die Umwelt- als auch die Innenpolitik als Gegenstand des Dialogs. Während die Umweltpolitik bereits in Grundzügen Gegenstand der in den Assoziationsabkommen vereinbarten Zusammenarbeit war, zählte Innenpolitik erstmals zu den Bereichen, zu deren Diskussion Tagungen mit konsultativer Funktion zwischen den Staaten abgehalten werden sollen. Zukünftig sollte ebenfalls die Marktöffnung für Produkte aus den assoziierten Staaten verbessert werden. Schließlich eröffnet der Europäische Rat den assoziierten Staaten die Möglichkeit, an bestimmten EU-Programmen teilzunehmen sowie die Option, Teile der PHARE-Mittel für die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen (statt wie bisher für technische Zwecke) einzusetzen.

Abgesehen von dem abstrakt formulierten Ziel der Erweiterung und den Beitrittsbedingungen nannte der Europäische Rat noch keine verbindlichen Schritte und Zeitpläne für die Kandidaten und für die Union, um ihre Erweiterungsfähigkeit sicherzustellen. Dies war zurückzuführen auf diesbezügliche Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedstaaten unmittelbar vor dem Gipfel. Es dauerte ein weiteres Jahr, bis das abstrakt formulierte Ziel der Erweiterung und die genannten Kriterien durch eine Handlungsanleitung seitens der EU konkretisiert wurden. Gleichwohl muß die Gipfelerklärung von Kopenhagen als das Schlüsseldokument der EU auf dem Weg zur Erweiterung bewertet werden; jegliche Beitrittsschritte und -pläne seit 1993 beziehen sich auf die Erklärung und die Kriterien von Kopenhagen. Sie ist trotz ihres unspezifischen Charakters zum Fundament und Bezugspunkt für den gesamten Prozeß geworden.

2.1.3 Die Vorbeitrittsstrategie von Essen (1994)

Die Anregungen des Kopenhagener Gipfels wurden jedoch nur teilweise in die Praxis umgesetzt. So hatten beispielsweise ein Jahr nach dem Treffen im Rahmen des strukturierten Dialogs nur zwei informelle Tagungen von Ministern der Mitgliedstaaten und der MOE-Staaten stattgefunden.⁴³ Die Notwendigkeit einer stärkeren Strukturierung und zeitlichen Fixierung der vorge-

⁴² Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 21.-22.6.1993.

⁴³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994: 2

sehenen Treffen schien daher nötig. Unter griechischer Präsidentschaft erhielt die Kommission das Mandat zur Erarbeitung einer konkreten Vorbeitrittsstrategie für die MOE-Staaten. Die Generaldirektionen 1 (Wirtschaftliche Kooperation unter Kommissar Brittan) und 1a (Außenbeziehungen unter Kommissar van den Broek) entwarfen daraufhin den Kommissionsvorschlag für die Vorbeitrittsstrategie, deren Kernelement in der Unterstützung der Rechtsanpassung in den MOE-Staaten mit dem Ziel einer Integration in den Binnenmarkt bestand.⁴⁴ Wie in der Einleitung bereits erwähnt bildet die Entwicklung des Rechtsstandes der Union den materiellen Kern des europäischen Integrationsprozesses. Dementsprechend erfolgt eine Aufnahme neuer Mitglieder unter der Bedingung, daß diese den Rechtsstand in ihr nationales Recht übernehmen. Die Anpassungslasten lagen damit klar bei den neu hinzukommenden Mitgliedern, auch wenn sie dabei finanziell und administrativ unterstützt wurden. Die Kommission empfahl in ihrem Vorschlag den Ausbau der strukturierten Beziehungen im Bereich Inneres und forderte die Kandidaten zur Entwicklung von Programmen mit den Prioritäten und Zeitplänen zur Anpassung an das Binnenmarktrecht auf. Ebenso kündigte sie das später vorgestellte Weißbuch zur Integration der MOE-Staaten in den Binnenmarkt an, das einen konkreten Fahrplan zur Rechtsanpassung enthielt. Die Zusammenarbeit in Umweltbelangen wurde nicht gesondert erwähnt. Andere Vorschläge der verschiedenen Generaldirektionen der Kommission wie der Abbau der Agrarmarktprotektion gegenüber den assoziierten Staaten oder der Ausbau des PHARE-Programms zu einem durch die Empfängerländer selbst zu verwaltenden Strukturfonds wurden aufgrund der abwehrenden Haltung vieler Mitgliedstaaten gar nicht in die Endversion der Kommissionsmitteilung aufgenommen.⁴⁵

Die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Essen legten die Vorbeitrittsstrategie in eher groben Zügen dar. Im Zentrum der Beitrittsstrategie stand die schrittweise Integration der assoziierten Länder in den Binnenmarkt als Kernbestandteil des EU-Integrationsprozesses.⁴⁶ Die Kommission wurde aufgefordert, im Hinblick auf die Integration in den Binnenmarkt das erwähnte Weißbuch vorzulegen, das die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen der MOE-Staaten aufzeigen sollte. Weiterhin sollte sie dem Rat jährlich über die Fortschritte, insbesondere hinsichtlich der Übernahme der Binnenmarktregeln, Bericht erstatten. Die wirtschafts- und wettbewerbsbezogene Binnenmarktintegration sollte schließlich durch den strukturierten Dialog in Feldern von allgemeinem Interesse abgerundet werden.

Die Sitzungen des Europäischen Rates zwischen den beiden erweiterungsbezogenen Gipfeltreffen in Essen und Luxemburg waren mit Ausnahme des Treffens in Madrid im Dezember 1995 nur sehr untergeordnet von Erweiterungsfragen bestimmt. Im Juni 1995 nahm der Europäische Rat in Cannes das *Weißbuch zur Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in den Binnenmarkt* an, das die Kommission zuvor auf Initiative der Ratstagung von Essen entwickelt hatte.⁴⁷ Während der darauffolgenden Tagung in Madrid forderte der Europäische Rat die Kommission auf, zu den bisher vorliegenden Beitrittsanträgen (Ungarn und Polen 1994, Rumänien, Slowakei, Estland, Lettland, Litauen und Bulgarien 1995, Tschechische Republik und

⁴⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994a

⁴⁵ Mayhew 1998: 30

⁴⁶ Presidency Conclusions, Essen European Council, 9.-10.12.1994.

⁴⁷ Die Bedeutung des Weißbuchs für den Erweiterungsprozeß wird in Kapitel 5.2.2.1 ausführlicher diskutiert.

Slowenien 1996) Stellungnahmen abzugeben sowie ein Positionspapier zu den möglichen Auswirkungen einer Erweiterung auf die Gemeinschaftspolitiken und die Finanzierung der EU, die spätere Agenda 2000, auszuarbeiten. Nach der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam im Juni 1997 kündigte der Europäische Rat für den Juli desselben Jahres die Vorstellung der Agenda 2000, der Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen sowie die Vorstellung von Vorschlägen über die Verstärkung der Vorbeitrittsstrategie an. Zugleich machte er die Absicht deutlich, während des nächsten Gipfeltreffens in Luxemburg die nötigen Entscheidungen im Hinblick auf eine Verstärkung der Vorbeitrittsstrategie sowie auf den Beginn von Beitrittsverhandlungen treffen zu wollen.⁴⁸

2.1.4 Die intensivierte Heranführungsstrategie: Agenda 2000 und der Gipfel von Luxemburg

Die im Juli 1997 vorgestellte Agenda 2000 thematisierte zum einen die zukünftige Gestaltung der Unionspolitiken sowie Vorschläge für den Finanzrahmen der EU von 2000 bis 2006, zum anderen die geplante Erweiterung. Im direkt beitriffsbezogenen Teil stellte die Kommission ihre Bewertung der Beitrittsreife der Kandidaten, eine Analyse der Auswirkungen des Beitritts auf die einzelnen Politikfelder der Union und die Erweiterungsstrategie selbst vor. Der Agenda waren Stellungnahmen zu den einzelnen Beitrittsanträgen beigelegt, die die Grundlage für die Kommissionsempfehlungen zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit einer Gruppe von Kandidaten (Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik und Slowenien) bildeten.

Kern der *intensivierten Heranführungsstrategie* waren die Beitrittspartnerschaften der Union mit den einzelnen Kandidaten.⁴⁹ In ihnen wurden die Schwerpunkte und Zeitpläne für die Übernahme des Acquis festgelegt. Die Neuausrichtung des PHARE-Programms mit einer Konzentration auf den Ausbau von Institutionen sowie Infrastrukturmaßnahmen, die Einführung spezieller Finanzinstrumente für die Agrarförderung (das SAPARD-Programm mit 520 Mio. ECU pro Jahr von 2000-2006) sowie die Strukturförderung (das sogenannte ISPA-Programm mit 1,04 Mrd. ECU jährlich für denselben Zeitraum) und die Teilnahme der Kandidaten an Gemeinschaftsprogrammen rundeten die Maßnahmen der reformierten Strategie ab. Schließlich schlug die Kommission als Rahmen für Gespräche über Angelegenheiten der zweiten und dritten Säule sowie zur Gestaltung der Beziehungen zur Türkei die sogenannte multilaterale Europa-Konferenz vor.

Die Kommissionsinitiativen wurden generell von den Kandidaten wie den anderen Organen der EU begrüßt. Jedoch stieß der Vorschlag, Verhandlungen nur mit einer Gruppe von Kandidaten aufzunehmen, bei den ausgeschlossenen Kandidaten sowie einigen Mitgliedstaaten auf Kritik. Daher wurde in Luxemburg eine gemischte Strategie beschlossen, nach der unter Punkt a) der Beitrittsprozeß für alle Kandidaten am 31. März 1998 eingeleitet werden sollte.⁵⁰ Punkt b) der

⁴⁸ Presidency Conclusions, Amsterdam European Council, 16.-17.6.1997.

⁴⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997

⁵⁰ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Luxemburg, 12.-13.12.1997. Eine detaillierte Erklärung des Verlaufs der Verhandlungen im Vorfeld der Sitzung des Europäischen Rates von Luxemburg gibt Friis 1998a. Gemäß ihrer Interpretation ist es maßgeblich auf das Engagement der schwedischen und dänischen Regierung, die die Eröffnung mit allen zehn Beitrittsstaaten favorisierten, zurückzuführen, daß es zu dem oben beschriebenen Stufenprozeß kam.

Schlußfolgerungen thematisierte die für alle Kandidaten gleichermaßen geltende intensiviertere Heranführungsstrategie mit den Elementen Beitrittspartnerschaften, Reform der Finanzhilfe sowie Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde erst in Punkt c) der Schlußfolgerungen erwähnt. Hierin folgte der Europäische Rat dem Kommissionsvorschlag: die fünf vorgeschlagenen Staaten der sogenannten ersten Gruppe sollten danach direkt in bilaterale Verhandlungen eintreten, während mit den anderen in die Verhandlungen der einzelnen Teilbereiche des Acquis (die sogenannten 31 Kapitel) zunächst im multilateralen Rahmen vorbereitet werden sollten. In Punkt d) der Schlußfolgerungen forderte der Rat die Kommission zur Vorlage jährlicher Berichten über die Fortschritte der Kandidaten bei der Annäherung an die EU auf.

2.1.5 Von Luxemburg nach Helsinki (1998-1999)

Ziel der britischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1998 war die schrittweise Umsetzung der Strategie von Luxemburg (Durchführung einer Europakonferenz, Aufnahme der Beitrittsverhandlungen am 31. März 1998, Durchführung eines weiteren Treffens der Innen- und Justizminister der Beitrittsländer sowie der jetzigen Mitglieder). Die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates beinhalteten daher keine wesentlichen erweiterungsbezogenen Aussagen.⁵¹ Thematischer Schwerpunkt der folgenden österreichischen Präsidentschaft waren die Reformvorhaben innerhalb der Union, insbesondere die finanzrelevanten Aspekte der Agenda 2000, die eine hohe Relevanz für den Beitrittsprozeß besaßen. Direkt erweiterungsbezogen war der Beschluß des Gipfels von Wien, mit den Kandidaten der sogenannten zweiten Gruppe ab Beginn des Jahres 1999 bilaterale statt multilaterale Treffen zur Vorbereitung der eigentlichen Beitrittsverhandlungen abzuhalten.⁵²

Der Gipfel von Köln in der ersten Hälfte 1999 stellte eine für die konkrete Beitrittspolitik wichtige Weiche, in dem er die Kommission aufforderte „Maßnahmen zu überprüfen, die helfen könnten, für alle Bewerberstaaten die [Beitritts-]Perspektive zu konkretisieren.“⁵³ Von mittelbarer Relevanz für den fortschreitenden Beitrittsprozeß war der Beschluß über den Finanzrahmen der EU für den Zeitraum 2000 bis 2006 während eines Sondergipfels in Berlin. Darin wurden die finanziellen Mittel für erweiterungsbedingte Ausgaben, die Struktur- und Regionalpolitik, die gemeinsame Agrarpolitik sowie für alle anderen Ausgaben der EU festgelegt.

Der nächste strategische Schritt im Erweiterungsprozeß vollzog sich während der finnischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1999. Der Krieg in Jugoslawien im Frühjahr 1999 spielte dabei eine wichtige Rolle für die nochmalige Überarbeitung der Erweiterungsstrategie.⁵⁴ Während sich der Anpassungsprozeß bislang auf Fragen der Rechtsanpassung konzentrierte, standen in Helsinki zum ersten Mal außen- und stabilitätspolitische Erwägungen für die Aufnahme zukünftiger Mitglieder im Mittelpunkt. Dementsprechend beschloß der Europäische Rat, die bilateralen Verhandlungen nun auch mit den fünf MOE-Staaten der sogenannten zweiten Gruppe (Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Lettland und Litauen) aufzunehmen:

⁵¹ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Cardiff, 15.-16.6.1998.

⁵² Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, Wien, 11.-12.12.1998.

⁵³ Presidency Conclusions, Cologne European Council, 3.-4.6.1999, No 59.

⁵⁴ Lippert 2000: 119

*Der Europäische Rat ist entschlossen, einen positiven Beitrag zu Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent zu leisten, und hat [...] beschlossen, im Februar 2000 bilaterale Regierungskonferenzen einzuberufen [...].*⁵⁵

Die wachsende Aufgeschlossenheit der EU-Organe und -Mitglieder gegenüber der Frage, welche Bedeutung die Existenz des EU-Einigungsprozesses für die Gestaltung des europäischen Kontinents hat, hatte sich bereits im Fortschrittsbericht der Kommission in der Vorbereitung des Gipfels von Helsinki abgezeichnet. In der Einleitung wurde die Erweiterung direkt in den Kontext einer notwendigen, durch die EU maßgeblich mitzugestaltenden gesamteuropäischen Ordnung gestellt und deutlich gemacht, daß eine zügige Erweiterung wesentlicher Bestandteil der EU-Strategie zur Erreichung dieser Ordnung sein sollte.⁵⁶ In ihrem Bericht an den Rat schlug die Kommission eine Neuausrichtung der intensivierten Heranführungsstrategie vor: maßgebliches Kriterium für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sollte die Erfüllung der *politischen* Kriterien von Kopenhagen sein (s.o.). Auf dieser Basis empfahl die Kommission, die Verhandlungen mit den fünf bisher ausgeschlossenen Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa aufzunehmen und damit schließlich das von einigen Mitgliedstaaten in Luxemburg bevorzugte ‚Regattamodell‘, nach dem alle Staaten gemeinsam starten, jeder jedoch gemäß seiner Fähigkeiten voranschreitet, zu realisieren. Diese politisch motivierte Begründung einer Ausdehnung der Verhandlungen sollte abgesichert werden durch die strenge Bindung der Verhandlungsführung an die tatsächlich erreichten Fortschritte bei der Umsetzung des Acquis. Verhandlungen über mögliche Übergangsregelungen sollten nur in den Bereichen aufgenommen werden, in denen ein gewisses bereits erreichtes Umsetzungsniveau die Realisierung von Zielsetzungen wahrscheinlich werden ließ. In diesen Punkten übernahmen die Staats- und Regierungschefs in Helsinki die Kommissionsvorschläge.

Von großer Bedeutung für die Kandidaten war die in den Schlußfolgerungen geäußerte Absicht, daß die EU selbst von Ende 2002 an bereit sein wolle, neue Mitglieder aufzunehmen, da zu diesem Zeitpunkt die notwendigen eigenen Reformen umgesetzt sein würden (Ziffer 5). Damit setzte der Europäische Rat dem Erweiterungsprozeß zum ersten Mal einen konkreten zeitlichen Rahmen: er legte einen Termin für die Erweiterungsfähigkeit der EU fest und signalisierte den Kandidaten gleichzeitig seine Absicht, den Prozeß in absehbarer Zeit auch abschließen zu wollen.

2.1.6 Von Helsinki nach Kopenhagen (2000-2002)

Unter der folgenden portugiesischen Präsidentschaft begann die Umsetzung der Strategie von Helsinki, die Beitrittsverhandlungen mit den Staaten der zweiten Gruppe wurden eröffnet. Dementsprechend enthielten die Schlußfolgerungen des Gipfels im Hinblick auf die Erweiterung nur eine wesentliche Neuerung und zwar die Aussage, daß aufgrund stabilitätspolitischer Erwägungen die Länder des westlichen Balkans ‚potentielle Bewerber‘ für einen EU-Beitritt seien, sofern sie den bekannten Kriterien genügten. Für die gegenwärtigen Kandidaten gab es keine Änderungen der Beitrittsstrategie.⁵⁷

⁵⁵ Presidency Conclusions, Helsinki European Council 10.-11.12.1999, No 10.

⁵⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: 3

⁵⁷ Schlußfolgerungen der portugiesischen Präsidentschaft, Europäischer Gipfel Feira, 19.-20.6.2000.

Die französische Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte konzentrierte sich auf die Verabschiedung der für den Beitritt notwendigen Vertragsreformen, die sich aus dem Kriterium von Kopenhagen ergab, daß auch die EU in der Lage sein müsse, neue Mitglieder aufzunehmen. Schwerpunkte der Reformen sollten die Einführung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in einer weiteren Anzahl von Politikfeldern sowie die Neuordnung der Stimmgewichtungen im Rat sowie im Europäischen Parlament sowie die Größe und Zusammensetzung der Kommission sein. Die Ergebnisse blieben insgesamt hinter den Erwartungen zurück. Jedoch wurde als unmittelbare Vorbereitung einer anstehenden Erweiterung immerhin die Zahl der Sitze im Europäischen Parlament sowie die Anzahl an Stimmen im Ministerrat unter Einschluß der zukünftigen Mitglieder festgelegt.⁵⁸

In der Vorbereitung der Regierungskonferenz zur Vertragsreform legte die Kommission auch die Fortschrittsberichte sowie ein Strategiepapier mit Vorschlägen für eine noch stärkere Fokussierung und Terminierung der Beitrittsverhandlungen in Form einer sogenannten „Wegskizze für die Verhandlungen“ vor. Ziel sollte es sein, im Einklang mit dem Abschluß der institutionellen Reformen innerhalb der EU auch die Verhandlungen mit einer Anzahl von Kandidaten Ende 2002 abzuschließen, um einen Beitritt zum Jahr 2004 möglich zu machen.⁵⁹ Im Rahmen der Verhandlungen sollte die Kommission dadurch eine wichtigere Rolle einnehmen, daß sie mit den Kandidaten Vorabklärungen zu den einzelnen Kapiteln so weit wie möglich selbst durchführte.⁶⁰ In seinen Schlußfolgerungen nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Kommission über die Umsetzung der „Wegskizze für die Verhandlungen“ an.⁶¹

Die Wegskizze beschleunigte die Verhandlungen während der schwedischen Präsidentschaft, der vorgesehene Plan wurde eingehalten und teilweise sogar übertroffen. In den Schlußfolgerungen von Göteborg bekundete der Rat die Absicht, mit den am besten vorbereiteten Staaten die Verhandlungen 2002 abzuschließen und setzte dem Erweiterungsprozeß damit einen klaren zeitlichen Rahmen. In ihrem Fortschrittsbericht unter belgischer Präsidentschaft kündigte die Kommission an, daß acht mittel- und osteuropäische Kandidaten (mit Ausnahme Rumäniens und Bulgariens) Ende 2002 für den Beitritt bereit sein könnten, sofern die bisher gemachten Fortschritte sich in gleichem Tempo fortsetzten. Voraussetzung dafür sei jedoch, daß es den jetzigen Mitgliedstaaten gelingen würde, in den noch zu öffnenden finanzierungsrelevanten Kapiteln für Landwirtschaft, Regionalpolitik und finanzielle und Haushaltsangelegenheiten zu gemeinschaftlichen Positionen zu kommen, obwohl ihre diesbezügliche Interessenlage sich deutlich voneinander unterschied.⁶² In seiner Schlußfolgerung von Laeken bekräftigte der Europäische Rat die Vorschläge der Kommission im Hinblick auf den Abschluß der Verhandlungen sowie die Überarbeitung der Fahrpläne für die Staaten, deren voraussichtlicher Beitritt noch nicht 2004 erfolgen wird. Die Ausführungen über die Erweiterung standen in einem engen Zusammenhang mit dem Hauptthema der Präsidentschaft, der Weiterführung des europäischen

⁵⁸ Für eine detaillierte Analyse des Vertrags von Nizza vgl. das zweite Heft der Zeitschrift „Integration“ aus dem Jahr 2001.

⁵⁹ Den neuen Mitgliedern sollte die Möglichkeit eröffnet werden, an den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 teilnehmen zu können.

⁶⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: 31-32

⁶¹ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Nizza), 7.-9.12.2000.

⁶² Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001

Einigungsprozesses und der Zukunft der Europäischen Union. Beidem war die sogenannte *Erklärung von Laeken* gewidmet, die die wesentlichen Herausforderungen der zukünftigen Union innerhalb wie außerhalb ihres zukünftigen Territoriums und die notwendigen Reformen im Hinblick auf die Regulierungszuständigkeit und den institutionellen Zuschnitt einer Organisation mit 25 und mehr Mitgliedern skizzierte. Zur Vorbereitung einer Lösung wurde ein Konvent aus Vertretern der Mitgliedschaften wie der Union einberufen, der bis zu einer Regierungskonferenz im Jahr 2004 tagen und Vorschläge hervorbringen soll.⁶³ Das nächste Treffen der Staats- und Regierungschefs in Sevilla thematisierte die Erweiterung nur punktuell, bestätigte den beabsichtigten Abschluß der Verhandlungen mit acht MOE-Staaten sowie Malta und Zypern, sofern „das Tempo der Verhandlungen und Reformen beibehalten wird.“⁶⁴

Im Oktober 2002 gab die Kommission wie erwartet auf der Basis ihres jährlichen Fortschrittsberichts die Empfehlung ab, die acht erwähnten Beitrittsländer sowie Zypern und Malta im Jahr 2004 aufzunehmen. Bulgarien und Rumänien stellte sie einen Beitritt im Jahr 2007 in Aussicht. Der Europäische Rat beschloß in Kopenhagen daraufhin die Aufnahme der zehn Staaten zum 1. Mai des Jahres 2004.⁶⁵

2.1.7 Die Funktion der Gipfeltreffen für den Erweiterungsprozeß

Im Hinblick auf den Hauptgegenstand der Arbeit, die politikfeldbezogene Analyse des Erweiterungsprozesses, diente diese Skizzierung des erweiterungspolitischen Handlungsrahmens mehreren Zielen. Zum einen wurde gezeigt, daß die erweiterungsbezogenen Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs immer in einem integrationspolitischen und darüber hinaus auch weltpolitischen Zusammenhang stehen. An der Entstehung ihrer Ergebnisse sind mehrere Akteure, Kommission wie Rat, aber auch die einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere in der Rolle der Präsidentschaft, beteiligt. Zum anderen erfüllen die Ratstreffen besondere Funktionen für die eigentliche alltägliche Erweiterungsarbeit, die wie erläutert vor allem in Form einer sachbereichsspezifischen Anpassung erfolgt. Die Sitzungen des Europäischen Rates dienen zum einen als Referenzpunkte für das tagtägliche Handeln der Akteure im Erweiterungsprozeß. Sie halten Entscheidungen und Weichenstellungen fest, auf die sich die Beteiligten in den Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Zeitpunkt einigen konnten, und manifestieren so den status quo, hinter den kein Akteur zukünftig zurückgehen kann. Die Erklärung von Kopenhagen, die den Beitrittsprozeß offiziell einleitete, ist ein gutes Beispiel hierfür. Die sogenannten ‚Erweiterungsgipfel‘ markieren zum anderen Stationen in einem langen, teils unübersichtlich und stark ausdifferenzierten Prozeß. Ihre Schlußdokumente werden zu Leitlinien für das alltägliche Handeln, auf die im fortschreitenden Prozeß Bezug genommen werden kann.

Inhaltlich geben die Erweiterungsstrategien Impulse für die Strukturierung der Anpassungsprozesse auf politikfeldspezifischer Ebene, z.B. für die Einrichtung des strukturierten Dialogs oder die Ausrichtung der finanziellen Hilfen. Gleichzeitig bleiben ihre Aussagen allgemein, unspezifisch und sachbereichsübergeordnet, um eine politikfeldangemessene Umsetzung zu ermöglichen. Um zu verstehen, ob, und wenn, wie die Richtungsangaben der Gipfel tatsächlich umge-

⁶³ Schlußfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat Laeken, 14.-15.12.2001.

⁶⁴ Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Sevilla, 21.-22.06.2002, Ziffer 22.

setzt werden, muß man sich auf die Ebene der tagtäglichen Politikroutinen in den einzelnen Sektoren begeben.

2.2 Der Forschungskontext: Warum Erweiterung und was wurde bisher erreicht?

Dem Thema Osterweiterung der EU widmen sich bereits zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten aus den Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften.⁶⁶ Untersuchungsgegenstand ist dabei vor allem die im folgenden als erste Phase bezeichnete Periode der Annäherung zwischen der EU und den MOE-Staaten, die durch die Assoziationsabkommen und die Beitrittsstrategie von Essen gekennzeichnet ist.⁶⁷ Schimmelfennig teilt die bisherige Erweiterungsforschung nach vier thematischen Schwerpunkten ein:

- Erweiterungsinput: Fragen nach den Präferenzen der sich erweiternden Organisation sowie der Anwärtler und nach den Präferenzen für bestimmte institutionelle Formen der zukünftigen Beziehung,
- Erweiterungsprozeß: Fragen nach den Charakteristika des Annäherungs- bzw. Erweiterungsprozesse, nach den Bedingungen dieser Charakteristika sowie nach den Akteuren,
- Erweiterungsergebnisse: Fragen nach den formalen Ergebnissen der Erweiterungspolitik, nach der Auswahl bestimmter Staaten und nach den spezifischen Formen der Annäherung (Beitritt, Assoziation, Kooperation...) sowie
- Erweiterungseffekte: Fragen nach der Wirkung einer Erweiterung auf die Organisation sowie ihre (neuen) Mitglieder (Machtbeziehungen, institutionelle Gleichgewichte, Einfluß auf das ideelle Gefüge usw.).⁶⁸

Der thematische Schwerpunkt der Osterweiterungsforschung lag bisher auf der Frage nach der Begründung des Erweiterungsprozesses und damit auf dem Erweiterungsinput. Im Mittelpunkt der Analyse standen hier die Gründe für die Bereitschaft der Europäischen Union, sich nach Osten zu erweitern sowie die Bereitschaft der Kandidaten zum Beitritt. Während die anfänglichen Erklärungsversuche rein empirischer Art waren (Erweiterung der Absatzmärkte, Stabilisierung der neuen Demokratien durch Teilhabe an europäischen Strukturen, Perspektive der Sicherheit durch Einbindung in europäische Strukturen, Teilhabe an Redistributionsmechanismen der EU),⁶⁹ wird die Frage nach den Gründen der Osterweiterung in jüngster Zeit zunehmend theoriegeleitet angegangen. Schimmelfennig argumentiert beispielsweise, daß das Bestreben der EU zur Erweiterung zurückzuführen ist auf das Bedürfnis, den Wirkungskreis ihrer Normen und Werte zu vergrößern.⁷⁰

Weitere, gerade in jüngerer Zeit auch theoriegeleitet durchgeführte Arbeiten befassen sich mit den Ergebnissen bisheriger Erweiterungsschritte bzw. Vorformen der Erweiterung, vor allem

⁶⁵ Conclusions of the Presidency, Copenhagen European Council, 12.-13.12.2002.

⁶⁶ Für einen Überblick vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier 2002.

⁶⁷ Vgl. u.a. Mayhew 1998.

⁶⁸ Schimmelfennig 2000: 3-4

⁶⁹ Vgl. u.a. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) 1997, Berglöf/Roland 1997.

⁷⁰ Vgl. hierzu Friis/Murphy 1999, Schimmelfennig 1998, Fierke/Wiener 1999.

mit der zu den Europaabkommen führenden Assoziationspolitik. In ihrer Analyse der Verhandlungen zu den Europaabkommen Anfang der neunziger Jahre untersucht Friis das Instrument der ‚Verhandlung‘ als unabhängige Variable zur Erklärung des Erweiterungsverlaufs.⁷¹ Die Erweiterung wird dabei als *High politics*-Prozeß verstanden, dessen Ausgestaltung sich in permanenten Verhandlungen zwischen Regierungsmitgliedern beider Seiten, unter Einbeziehung der Europäischen Kommission, vollzieht. Im Unterschied dazu versteht Sedelmeier in seiner Analyse der Europaabkommen die Assoziationspolitik als *Composite policy*, die sich sozusagen auf zwei Ebenen vollzieht: Sie findet einerseits auf der Ebene einer eigenständigen Makropolitik der EU statt, auf der die Ziele dieser Erweiterungspolitik, die Rahmenbedingungen sowie die Instrumente festgelegt werden.⁷² Kapitel 2.1 dieser Arbeit bezog sich in Sedelmeiers Sinn auf die sogenannte Makropolitik der Erweiterung. So stellten die beiden Treffen der Europäischen Räte von Kopenhagen und Luxemburg die Beziehungen zu den MOE-Staaten auf eine qualitativ neue Stufe und veränderten damit die Rahmenbedingungen des Prozesses. Andererseits existiert jedoch die Ebene der Mesopolitik, auf der die Beschlüsse der Makroebene tatsächlich realisiert und umgesetzt werden. Politik auf der Mesoebene ist gekennzeichnet durch detaillierte, spezifische Entscheidungen in einer Reihe von Sachbereichen. Sedelmeier argumentiert in seiner Untersuchung der Einflußfaktoren auf die Berücksichtigung spezieller Interessen der Assoziationspartner in den Europaabkommen, daß sowohl die Struktur des politischen Prozesses als auch die existierenden Politikparadigma auf der Ebene der Politikfelder maßgeblich ist. Beide Arbeiten gehören zum thematischen Schwerpunkt der Erweiterungsergebnisse.

Ein weiterer Forschungszweig befaßt sich mit den Risiken und Chancen der Osterweiterung für die Union wie auch für die Kandidaten und gehört damit zum Themenkomplex der Erweiterungseffekte. Im Hinblick auf die EU-bezogene Forschung war und ist oftmals die Frage nach der Vereinbarkeit von weitergehender Integration (Vertiefung) und Erweiterung untersuchungsleitend sowie die Frage nach den notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Osterweiterung.⁷³ Thema der Forschung, die sich mit den Beitrittsbedingungen und -fähigkeiten der Kandidaten beschäftigt, ist vor allem die Analyse der internen ökonomischen und administrativen Rahmenbedingungen. Beide Forschungszweige arbeiten weitgehend untheoretisch.

Da die Erweiterung noch nicht abgeschlossen ist, konzentrieren sich zahlreiche Arbeiten in diesem Bereich auf die Entwicklung von Beitrittsszenarien. Im Rahmen der auf die EU als politisches System bezogenen Arbeiten lassen sich politikfeldorientierte Arbeiten unterscheiden von solchen, in deren Mittelpunkt das Machtgefüge der zukünftigen Union steht. Erstere stellen beispielsweise Fragen nach den möglichen Auswirkungen des Beitritts auf das Niveau des Umweltschutzes in der Union bzw. auf Form, Tempo und Qualität der umweltpolitischen Entscheidungsfindung in der EU.⁷⁴ Andere Arbeiten thematisieren die möglichen Effekte der Erweiterung auf die jetzigen Mitgliedstaaten, beispielsweise die mögliche Wirkung einer erwarteten

⁷¹ Friis 1996: II-III

⁷² Sedelmeier 2002, vgl. zur Erläuterung der beiden Begriffe auch Sedelmeier/Wallace 2000: 429.

⁷³ Janning 1993, Deubner/Kramer 1994

⁷⁴ Bär u.a. 2000, Homeyer/Carius/Bär 2001

Arbeitskräftemigration auf nationale Arbeitsmärkte.⁷⁵ Eine letzte Gruppe von Arbeiten beschäftigt sich mit dem Einfluß des Beitrittsprozesses auf die Kandidaten selbst. Beispielhaft sei eine Untersuchung zur ‚Europäisierung‘ (im Sinne einer Anpassung bürokratischer Strukturen an europäische Maßgaben) nationaler Verwaltungen der zukünftigen Mitglieder im Verlaufe der Beitrittsverhandlungen erwähnt.⁷⁶ Zur Gruppe der theoriegeleiteten Arbeiten, in deren Fokus das zukünftige Macht- und Entscheidungsgefüge der EU steht, gehören z.B. Untersuchungen zu den Auswirkungen der künftigen Stimmenverteilung im Ministerrat.⁷⁷

Im Vergleich zu den genannten drei Schwerpunkten der Erweiterungsforschung ist bisher zum Bereich des Erweiterungsprozesses und damit zum Verlauf der konkreten Erweiterungspolitik wenig geforscht worden, weshalb über die Charakteristika dieses speziellen Prozesses und die Gründe ihrer Entstehung wenig bekannt ist. Der Vergleich der Osterweiterung mit vorausgegangenen Erweiterungen ist aufgrund der stark unterschiedlichen Ausgangsbedingungen (Zahl der Anwärter, unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Umfang und Qualität des zu übernehmenden Regelungsbestandes der EU, Dauer des Prozesses) problematisch. Für eine Analyse des Prozesses der Erweiterung auf der sogenannten Makroebene fehlen damit geeignete Vergleichsfälle sowie Vergleichskriterien.

Ebenso besteht aus politikwissenschaftlicher Sicht noch Bedarf nach theoriegeleiteten Untersuchungen sektoraler Besonderheiten der Osterweiterung. Die oben erwähnten politikfeldspezifischen Studien arbeiten erstens fallbezogen und zweitens eher empirisch-deskriptiv und können das Verständnis über den Verlauf der Osterweiterung damit nicht über den Einzelfall hinaus vertiefen. Sektorvergleichende Arbeiten mit einem theoretisch-analytische Hintergrund existieren mit der Ausnahme von Sedelmeiers Dissertation zur Assoziierungspolitik bislang nicht. Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke leisten. Ziel ist es, die Osterweiterung in ihrer Prozeßdimension zu untersuchen und dadurch Einblick in ihre Besonderheiten, deren Entstehung bzw. Begründung sowie in die Akteursstrukturen zu erlangen. Für diese Art der Untersuchung bietet sich eine Konzentration auf die Ebene der Politikfelder besonders an, da sie Unterprozesse zur übergeordneten Erweiterungspolitik, wie sie im vorigen Unterkapitel dargestellt wurden, darstellen, deren Vergleich mittels bestimmbarer Kriterien möglich ist. Die Vergleichskriterien selbst werden durch einen Rückgriff auf die Formen der sektoralen Politikgestaltung im alltäglichen politischen Prozeß der EU entwickelt, und die Osterweiterung dadurch in einen umfassenderen Integrationszusammenhang eingebettet.

2.3 Osterweiterung im Integrationskontext: Fragestellung und Fallauswahl

Warum ist die Frage nach der konkreten Erweiterungspolitik auf der Fachebene politisch wie wissenschaftlich interessant? Zunächst findet die politische Debatte über die Osterweiterung ja auf einer ‚überalltäglichen‘ Ebene statt; sie wird diskutiert als ein Ereignis, das die EU und darüber hinaus Europa von Grund auf verändern wird. Tenor ist dabei häufig, daß die Erweiterung

⁷⁵ Für einen Überblick über die Literatur zu diesem Thema vgl. Imbusch 2001.

⁷⁶ Lippert/Umbach/Wessels 2001

⁷⁷ Kerremans 1998. Für neuere theoriegeleitete Literatur zu den Auswirkungen der Erweiterung auf die EU vgl. Steunenberg 2002.

auf vielleicht einmal 30 Mitglieder eine Abkehr vom bisher scheinbar linearen Weg des europäischen Einigungsprozesses bedeuten könnte. Die Erweiterung der Union nach Mittel- und Osteuropa kann damit zunächst als ein nichtalltägliches Ereignis von politikfeldunabhängiger Bedeutung verstanden werden.

Dementsprechend zielt die Union darauf ab, ihren Erweiterungsprozeß durch die Entwicklung längerfristig angelegter Strategien, wie in Kapitel 2.1 dargelegt, zu strukturieren, um sowohl den erreichten Integrationsstand zu sichern als auch die Erweiterung zu realisieren. Die erstmalige, explizite Nennung von Beitrittskriterien während des ersten Erweiterungsgipfels in Kopenhagen ist in diesem Zusammenhang zu erklären. Sie läßt sich verstehen als das Bestreben, sich des eigenen wertbezogenen (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, politische Union) und materiellen (Wirtschafts- und Währungsunion, Stabilität, Marktwirtschaft) Kerns zu vergewissern. Dieser Kern bildet die normative Grundlage einer Mitgliedschaft.

Angesichts der geographischen, wirtschaftlich-sozialen und politischen Dimensionen der Osterweiterung agierte die EU erstmals in ihrer Geschichte unter ausdrücklichem Bezug auf ihre Werte. Mit dem Ziel, den Beitritt auf der Grundlage dieser Normen durchzuführen, legte sie zwei aufeinander aufbauende, politikfeldübergreifende Strategien (die *Vorbeitriffsstrategie* von Essen im Dezember 1994 und die *Intensivierte Heranführungsstrategie* von Luxemburg im Dezember 1997) vor, die einen für alle Sektoren gleichermaßen geltenden Handlungsrahmen für die Erweiterung vorgeben sollten. Ebenso ist die Verankerung der oben genannten Werte im Artikel F des Vertrags von Amsterdam im Zusammenhang mit der besonderen Bedeutung der Erweiterung für den weiteren europäischen Einigungsprozeß zu sehen. Die vertragliche Nennung verleiht diesen Werten den Rang von Verfassungsprinzipien:

Die Union bekennt sich zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.

Zwar ist fraglich, ob zwischen dieser vertraglichen Verankerung und der anstehenden Erweiterung ein nachweisbarer kausaler Zusammenhang besteht. Dennoch ist es plausibel zu argumentieren, daß die Union vor der Vollendung eines derart wichtigen Schrittes sich ihrer Grundsätze schriftlich versichern und damit diese auch nach außen als Kernziel ihres Integrationsprozesses kommunizieren wollte.

In seinen Sitzungen wies der Europäische Rat immer wieder auf die besondere politische und strategische Bedeutung der Erweiterung sowie auf die Anbindung der Erweiterung an die normativen Zielsetzungen des Einigungsprozesses hin. Im Unterschied zu früheren Erweiterungen, die durch die Aushandlung von bilateralen Beitrittsverträgen mit den Kandidaten zustande kamen, jedoch nicht von einer längerfristig angelegten Beitrittspolitik begleitet wurden,⁷⁸ hat die Osterweiterungspolitik eine stärker strategische Bedeutung und nimmt auch in der öffentlichen Diskussion eine besondere Rolle ein. Diese Bedeutung rechtfertigt eine Untersuchung, was es genauer mit dieser als strategisch bezeichneten Erweiterungspolitik auf sich hat und wie der politische Prozeß tatsächlich, jenseits seiner politischen Dimension, vonstatten ging. Für eine

⁷⁸ Für einen Überblick über die vorangehende EFTA-Erweiterung vgl. den Sammelband von Redmont 1997, zum Verlauf der Beitrittsverhandlungen insbesondere den Beitrag von Granell in diesem Band.

Diskussion von Fragen nach der Struktur des Erweiterungsprozesses, seinen Eigenheiten sowie deren Bedingtheiten ist ein Wechsel auf die sachpolitische Ebene hilfreich.

Die in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehende politikfeldspezifische Betrachtung der Erweiterung leitet sich her aus der Bedeutung sachbezogener und damit eher technischer Fragestellungen für das Verständnis des europäischen Einigungsprozesses. Sachlich-inhaltliche Ziele wie die Realisierung des gemeinsamen Marktes oder die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung haben die Dynamik der europäischen Integration wesentlich beeinflusst.⁷⁹ Selbst wenn man argumentiert, daß die Zielsetzung der europäischen Einigung eigentlich eine politische war und ist, nämlich die Sicherung von Frieden und Stabilität auf dem Kontinent, setzten die politischen Strategien zu ihrer Realisierung bei scheinbar apolitischen Themen wie der wirtschaftlichen Integration an. Die Europäische Union entwickelte sich bislang vor allem durch detaillierte Rechtsetzung und Rechtsprechung auf sachpolitischer Ebene weiter.⁸⁰ Beide orientieren sich zuallererst an sachlichen Problemen, nicht an politisch-strategischen Gegebenheiten. Der *Acquis communautaire*, d.h. der gemeinschaftliche Rechtsstand (Richtlinien, Verordnungen, Vertragstexte sowie die Rechtsprechung) und die damit verbundenen institutionellen Eigenschaften der EU bilden den materiellen Kern des europäischen Einigungsprozesses.⁸¹ Dementsprechend hängt auch die Aufnahme in die Gemeinschaft vom Erfolg der rechtlichen Umsetzung und effektiven Anwendung des EU-Rechts in den verschiedenen Regelungsbereichen der EU ab. Die Anpassung der Beitrittskandidaten an den *Acquis* ist folgerichtig zentraler Bestandteil des Beitrittsprozesses und eine der vier in Kopenhagen vorgegebenen Bedingungen für einen Beitritt zur Union.

Jenseits der politisch-strategischen Dimension der Erweiterung konzentriert sich die Heranführungspolitik damit im wesentlichen auf die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, beginnend mit der bereits in Essen geforderten Übernahme der Binnenmarktgesetzgebung. Seit der Agenda 2000 und der nachfolgend verabschiedeten intensivierten Heranführungsstrategie sind alle Instrumente der EU auf dieses Ziel der Rechtsumsetzung und -anwendung ausgerichtet. Folglich ist für ein Verständnis des Erweiterungsprozesses die konkrete Beitrittsarbeit auf der Ebene der Politikfelder von zentraler Bedeutung. Die Betrachtung der politikfeldspezifischen Beitrittsprozesse konzentriert sind in dieser Arbeit auf die beiden Bereiche Umwelt- sowie Innenpolitik.

Analytisch gesehen sind diese beiden Fälle interessant, weil sie eine unterschiedliche Integrationsgeschichte im europäischen Rahmen haben.⁸² Europäisches Handeln im Bereich der Umwelt besteht seit Anfang der siebziger Jahre und verfügt seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) über eine eigene Rechtsgrundlage. Umweltpolitik kann damit grundsätzlich als supranationales Politikfeld im EU-Rahmen betrachtet werden. Dagegen fand die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Innenpolitik bis zum Vertrag von Amsterdam 1999 ausschließlich zwischenstaatlich (intergouvernemental) statt, seit Maastricht im Rahmen der sogenannten dritten

⁷⁹ Richardson 1996: 5

⁸⁰ Hix 1999: 111

⁸¹ Wiener 1998: 299

⁸² Przeworski/Teune 1979.

Säule der EU. Der gemeinschaftliche Besitzstand im Umweltrecht ist sehr umfangreich und auf europäischer wie auf innerstaatlicher Ebene stark institutionalisiert. Jüngere Entwicklungstendenzen in der europäischen Umweltpolitik zielen stärker auf eine Straffung des Acquis und eine Verbesserung der Rechtsanwendung als auf Neuentwicklungen ab.⁸³ Dagegen befindet sich der Acquis im Bereich der Innenpolitik noch in einem quantitativen wie qualitativen Entwicklungsprozeß. Insbesondere der Sondergipfel von Tampere 1998, der konkrete Schritte zur Realisierung eines europäischen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ festlegte, gab Impulse für weitere Initiativen und Rechtsakte im Bereich Inneres.⁸⁴ Ebenso verändert sich der Acquis in qualitativer Hinsicht durch die schrittweise Vergemeinschaftung bislang außergemeinschaftlicher Normen.

Beide Felder sind jedoch vor allem aus empirischer Sicht von hohem Interesse im Erweiterungsprozeß. In beiden Bereichen ist die schnelle und vollständige Integration der neuen Mitglieder von großem Interesse für die jetzigen Mitglieder. Ein hohes Umweltschutzniveau auf der Basis des EU-Umweltrechts in Mittel- und Osteuropa bedeutet für die jetzige EU aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters von Umweltfaktoren wie Luft, Wasser oder Boden eine Verbesserung der eigenen Umweltsituation. Gleichzeitig schafft ein identisches Schutzniveau gleiche Produktionsbedingungen und verringert die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung.⁸⁵ Auch die sofortige und vollständige Übernahme und Anwendung des innenpolitischen Acquis durch die MOE-Länder ist aus Gründen des besseren Schutzes vor möglichen Gefahren aus dem Osten wie ‚importierte‘ organisierte Kriminalität, illegale Einwanderung oder Drogenhandel von großem Interesse in der jetzigen EU. In diesem Sinne werden beide Sektoren seitens der Union als Kernbereiche des Beitritts betrachtet, in denen eine Übernahme und Umsetzung des Unionsrechts im wesentlichen *vor* dem Beitritt zu leisten ist und in denen die Kandidaten in den Beitrittsverhandlungen maximal Übergangsfristen verhandeln können.

Die Kandidaten müssen in beiden Bereichen erhebliche gesetzgeberische, administrative und finanzielle Leistungen erbringen, um durch Rechtsanpassung das Regelungsniveau des Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts zu erreichen. Ihr Entwicklungsrückstand ist in beiden Feldern besonders groß. Die Übernahme der umweltrechtlichen Normen erfordert nach Schätzungen der Kommission beispielsweise ein Investitionsvolumen in den Kandidatenstaaten von ca. 120 Mrd. Euro,⁸⁶ von denen nur ein geringer Anteil aus Unionsmitteln finanzierbar ist. Im wesentlichen sind die Beitrittsländer für die Erbringung der nötigen Finanzleistungen selbst verantwortlich. Die Anpassung im Bereich der Innenpolitik birgt für die Kandidaten neben starken finanziellen Belastungen, die mit den Anforderungen an die Sicherung der zukünftigen Ostgrenze der Union auf sie zukommen, auch politische Probleme. Durch die Übernahme des Visaregimes der EU werden die bisherigen bilateralen Beziehungen mit den östlichen Nachbarn, die häufig die Visafreiheit vorsahen (beispielsweise zwischen Polen und der Ukraine) auf eine neue Grundlage gestellt. Gleichzeitig ist die Integration der Kandidaten in die europäische Innenpolitik für die gegenwärtigen Mitgliedstaaten von besonderer innenpolitischer Brisanz, da der Regelungsge-

⁸³ Barnes/Barnes 1999

⁸⁴ Monar 2001

⁸⁵ Homeyer/Carius 2000

⁸⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: 7

genstand von den Bevölkerungen der jetzigen EU-Länder mit besonderen Sicherheitserwägungen und Bedrohungsgefühlen verbunden ist. Europäische Innenpolitik ist damit ein ebenso politischer wie politisierbarer Sachbereich.

Für beide Politikfelder hat die EU im Erweiterungsprozeß eine Anzahl von Maßnahmen ergriffen, die die Kandidaten bei der Rechtsumsetzung und -anwendung unterstützen sollen. So bildeten Umwelt- und Innenpolitik Kerntätigkeitsfelder im Rahmen der bilateralen Beitrittspartnerschaften zwischen der EU und den einzelnen Kandidaten. Ebenso gehörten beide zu den Schlüsselbereichen, in denen der Ausbau der Institutionen und Verwaltungen durch das sogenannte Twinning-Programm besonders unterstützt wurde.⁸⁷ Insgesamt läßt sich damit festhalten, daß seitens der EU einer bestmöglichen Rechtsanpassung und -anwendung besondere Beachtung verliehen wurde. Diese einheitliche Ausgangslage im Hinblick auf die Bedeutung der Umwelt- und die Innenpolitik für die jetzige EU ließe eigentlich eine Gleichbehandlung im Rahmen des Erweiterungsprozesses seitens der Union erwarten.

Jedoch läßt eine sektororientierte Beobachtung des Heranführungsprozesses in den Bereichen Umwelt und Innenpolitik interessanterweise eine spezifische Herangehensweise beobachten (abhängige Variable). Beide Beitrittsprozesse unterscheiden sich im Hinblick auf die

- aktiven Akteure,
- ihre Instrumente und Strategien (Hilfsprogramme, Unterstützung bei der Acquisanpassung, Überwachung der Aquis-Umsetzung, Beteiligung an sektorspezifischen Programmen/Gremien) sowie
- die zeitliche Strukturierung.

Im Bereich der Umweltpolitik haben supranationale Organe, vor allem die Kommission, bereits unmittelbar nach den Gipfeln von Kopenhagen und Essen eine selbständige Erweiterungspolitik gegenüber den Kandidaten entwickelt. Die Umweltpolitik wurde sehr frühzeitig von allen Akteuren als ein Kernbestandteil und Kernproblem der Erweiterungspolitik angesehen und in alle strategischen Maßnahmen zur Vorbereitung des Beitritts mit einbezogen. Insbesondere die Generaldirektion Umwelt hat sich durch die selbständige Entwicklung von Hilfsstrategien und konkreten Instrumenten zur Unterstützung der Übernahme des rechtlichen Besitzstandes hervorgetan. Dagegen wurde Innenpolitik erst sehr spät zum Bestandteil der offiziellen Erweiterungspolitik, trotz einer seit dem Ende der achtziger Jahre existierenden zwischenstaatlicher Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den MOE-Ländern.⁸⁸ Darüber hinaus unterscheiden sich die Kooperationsformen im Bereich Inneres deutlich von denen im Umweltsektor. Im Mittelpunkt der Arbeit steht damit die Frage, wieso es trotz der Existenz einer erweiterungsbezogenen Makropolitik sowie einer gleich großen Bedeutung der beiden Feldern für das Gelingen der Erweiterung zu einer unterschiedlichen Herangehensweise in den Sachbereichen kam. Ziel der Untersuchung ist es, eine Erklärung für diese Varianz der sektoralen Erweiterungspolitik zu finden. Die Suche nach einer Begründung für diese empirische Beobachtung

⁸⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001b

⁸⁸ Monar 2000, Eisl 1999, Eisl 1997, Lavenex 1999, Eder/Hellmann/Trenz 1998

führt uns zu den Einflußfaktoren auf politisches Handeln im Rahmen der europäischen Integrationskontextes und damit zur unabhängigen Variable. Deren Herleitung ist Gegenstand des dritten Kapitels der Arbeit.