



Die Erweiterung der Europäischen Union. Ein Exkursionsbericht

Peter Baum, Jenny Buchkremer, Martin Heidenreich,
Andrea Kreitenweis, Lea Norbisrath und Katja Töttler

Bamberg, im März 2003

**Bamberger Beiträge zur Europaforschung
und zur internationalen Politik Nr. 7/2003**

Herausgeber der Bamberger Beiträge zur Europaforschung und zur internationalen Politik:

Prof. Dr. Th. Gehring; Prof. Dr. M. Heidenreich; Prof. Dr. R. Münch

Abrufbar im Internet unter: www.uni-bamberg.de/sowi/europastudien/beitraege

Anschrift: Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften • Universität Bamberg • 96045 Bamberg

Gliederung

Einleitung	3
I. Die Osterweiterung auf der Zielgeraden: Von rhetorischem Handeln zum Beitreitt <i>Martin Heidenreich</i>	5
II. Die EU und ihre mitteleuropäischen Nachbarn: Von außenpolitischen Beziehungen zum Beitreitt <i>Peter Baum</i>	15
III. Die EU-Osterweiterung außerhalb des Rampenlichtes: Drei technische Verfahren als die Katalysatoren der Erweiterung <i>Jenny Buchkremer</i>	19
IV. Die Akteure der Osterweiterung <i>Andrea Kreitenweis und Lea Norbisrath</i>	23
V. Institutionelle Reformen der EU. Das Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik <i>Katja Töttler</i>	27

Einleitung

1993 hatte der Europäische Rat in Kopenhagen die politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Voraussetzungen für den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer zur Europäischen Union (EU) festgelegt. Bei diesem Angebot schien es sich lange Zeit nur um politische Rhetorik zu handeln: Die Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa schienen zu groß und die Reformfähigkeit der EU-Institutionen zu gering, als dass die EU die Aufnahme von 6-12 neuen, zumeist erheblich ärmeren Staaten verkraften könnte. Dennoch werden der EU vermutlich im Jahre 2004 zehn neue süd-, mittel- und osteuropäische Staaten beitreten. Eine Gruppe von 20 Bamberger Studierenden ist im Juli 2002 - mit finanzieller Unterstützung des Rektors und der Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften - nach Brüssel gefahren, um die Ursachen für diesen Umschlag „von Rhetorik zu Taten“ herauszufinden. Hierzu hatte die Professur für Sozialwissenschaftliche Europaforschung zahlreiche Gespräche mit verschiedenen Generaldirektionen und den deutschen und ungarischen Vertretungen organisiert.

Das Ergebnis war überraschend: Nicht ein charismatischer politischer Unternehmer, nicht die Vision eines wiedervereinigten Europa und die entsprechende Rhetorik und auch nicht wirtschaftliche Motive können den schnellen und effizienten Verlauf des Erweiterungsprozesses seit 1998 hinreichend erklären. Als zentral erwies sich vielmehr zum einen die Entkopplung zahlreicher strittiger Punkte vom Verlauf der Beitrittsverhandlungen und zum anderen die Etablierung eines national-supranational-intergouvernementalen Verhandlungssystems, mit dem die noch offenen Fragen bürokratisch kleingearbeitet und gelöst wurden. Zu diesem Erfolg hat die neu gegründete Generaldirektion Erweiterung (etwa 360 Mitarbeiter) durch ein effizientes Management des Verhandlungsprozesses beigetragen. Zum einen hat sie die von den Beitrittskandidaten zu übernehmenden europäischen Rechtsakte (der sog. *Acquis*) in 31 Kapitel untergliedert. Zum anderen hat ein von der Kommission vorgeschlagener „Fahrplan“ den zeitlichen Druck enorm erhöht und damit die Gelegenheiten für Konflikte begrenzt. Insgesamt konnten so die Konfliktpotenziale der Erweiterung, die aus den sehr unterschiedlichen Interessenlagen und Ausgangsbedingungen der Beitritts- und Mitgliedsländer erwachsen, bürokratisch klein- und abgearbeitet werden. Seit 1998/99 arbeiteten die zwölf Beitrittskandidaten gemeinsam mit der Kommission und den jeweiligen nationalen Vertretungen Woche für Woche die noch offenen Fragen gemeinsam ab – und zwar so erfolgreich, dass vor dem Gipfel von Kopenhagen (Dezember 2002) im wesentlichen nur noch die finanzwirksamen Kapitel geöffnet waren (Agrar- und Haushaltspolitik). Durch die bürokratische Kleinarbeitung der Erweiterungsprobleme und durch die Konzentration auf die Übertragung des *acquis communautaire* haben die Mitarbeiter in Kommission, Ministerrat und nationalen Vertretungen einen erheblichen Beitrag geleistet, um die mittel- und südeuropäischen Beitrittsländer an die EU heranzuführen. Dank dieser Vorbereitung konnte der Europäische Rat Ende 2002 in Kopenhagen die Verhandlungen abschließen und die Aufnahme von zehn Ländern für den 1. Mai 2004 ins Auge fassen. Wenn dieser Beitritt wie nunmehr geplant stattfinden sollte, dann haben unsere Gesprächspartner in der Kommission und in den nationalen Vertretungen maßgeblich dazu beigetragen.

Im Folgenden wird zunächst der Umschlag von politischer Rhetorik zur bürokratischen Kleinarbeitung als Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluss des Erweiterungsprojektes skizziert. Anschließend rekonstruiert *Peter Baum* den Verlauf des Erweiterungsprojekts, gewissermaßen den Weg von Kopenhagen (1993) bis Kopenhagen (2002). Im dritten Kapitel analysiert *Jenny Buchkremer* die Entkopplung des Erweiterungsprozesses von anderen Problemfeldern, die Kleinarbeitung von Problemen und die Vereinbarung eines engen Fahrplans als zentrale Merkmale und Erfolgsvoraussetzungen des Erweiterungsprozesses.

ses. *Andrea Kreitenweis und Lea Norbisrath* beschreiben im vierten Kapitel das Zusammenwirken nationaler und supranationaler Handlungsebenen im Erweiterungsprozess. Abschließend analysiert *Katja Töttler* den Reformbedarf der Gemeinsamen Agrarpolitik, aber auch das Scheitern bisheriger Reformprojekte an nationalen Partikularinteressen.

I.

Die Osterweiterung auf der Zielgeraden: Von rhetorischem Handeln zum Beitritt

Martin Heidenreich

1. Von der handelspolitischen Integration zur Mitgliedschaft

Nach dem friedlichen Zusammenbruch des sozialistischen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems in den Jahren von 1989-1991 stand die Europäische Union vor der Frage, wie die Beziehungen zu ihren mittel- und osteuropäischen Nachbarn neu zu ordnen seien. In der ersten Phase ab 1990 wurde zunächst auf Assoziierungsabkommen gesetzt. In den sogenannten Europaabkommen, die von 1991-1996 mit zehn mittel- und osteuropäischen Ländern abgeschlossen wurden, stand - ähnlich wie in den 1963 mit der Türkei, 1970 mit Malta und 1972 mit Zypern abgeschlossenen Assoziierungsabkommen - die Schaffung einer europäischen Freihandelszone im Mittelpunkt.

Eine ausschließlich handelspolitische Integration war aus Sicht der bisherigen Mitgliedsstaaten rational, da die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa eine weitergehende Integration erschwerte und da die Landwirtschaftspolitik und die institutionelle Architektur der Europäischen Union nicht auf die Aufnahme einer großen Zahl neuer, agrarisch geprägter Mitglieder vorbereitet war. Diese Hindernisse haben im Verlauf der 90er Jahre nichts von ihrem Gewicht verloren:

- *Wirtschaftliche Situation:* Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Beitrittsländern und den jetzigen Mitgliedsstaaten sind gravierend (vgl. Übersicht 1): Während die bislang ärmsten Beitrittsländer der jetzigen EU bei ihrem Beitritt 25 % (Portugal), 39 % (Griechenland), 51 % (Spanien) bzw. 53 % (Irland) des damaligen durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens erreichten (Curzon Price u.a. 1999), erzielen die jetzigen Beitrittskandidaten im Jahre 2000 14 % (Lettland) bis 55 % (Zypern) des EU-Durchschnitts. Kaufkraftbereinigt sind diese Unterschiede zwar geringer (29-82 % des EU-Durchschnitts), aber das durchschnittliche kaufkraftbereinigte Pro-Kopf-Einkommen in den zehn Beitrittsländern liegt mit 44 % (2000) immer noch weit unter dem Durchschnittseinkommen des derzeit ärmsten Mitgliedsstaates (Griechenland, 68 % des EU-Durchschnitts im Jahre 2000).
- *Landwirtschaft:* Da etwa 45 % des EU-Haushalts derzeit für die Gemeinsame Agrarpolitik der EU ausgegeben wird, wird der hohe Wertschöpfungs- und Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft der Kandidatenländer das bislang eingeführte System der europaweiten Umverteilung erschüttern. Während in den 15 derzeitigen Mitgliedsstaaten 4,3 % der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig sind und 2,0 % der Wertschöpfung erzielen, erwirtschaften in den 10 Beitrittsländern 20,7 % der Beschäftigten 4,6 % der Wertschöpfung. Damit stellt sich die Frage nach der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – eine Frage, deren Beantwortung bislang nur verschoben wurde. Stattdessen wurde entschieden, den Beitrittsländern zunächst nur ein Viertel der ansonsten geltenden Direktzahlungen zuzuteilen und diesen Anteil schrittweise von 2004-2013 auf 100 % zu erhöhen.

- *Größe*: Vermutlich werden im Jahre 2004 10 Länder mit 75 Millionen Einwohner beitreten; die Bevölkerungszahl der Union wird um 20 % zunehmen. Nur die erste Erweiterung war relativ (wenn auch nicht in absoluten Zahlen) gewichtiger, da sich die Bevölkerungszahl der Europäischen Gemeinschaft mit dem Beitritt Dänemarks, Irlands und Großbritanniens um ein Drittel erhöhte.
- *Institutionelle Reformen*: Ein weiteres Problem ergibt sich aus der schlichten Anzahl der zumeist kleineren Beitrittskandidaten. Da kleinere Staaten bislang in der Kommission

Übersicht 1: wirtschaftliche und soziale Indikatoren für die 13 Kandidatenländer

	Bevöl- kerung am 1.1.00 (in 1.000)	BIP pro Kopf in KKS; des EU15- EU15- Niveaus)	BIP pro Kopf in €; % des EU15- Niveaus)	Ar- beitslo- sigkeit (2000; in %)	Beschäf- tigungs- quote (2000; % des EU15- Niveaus)	Beschäf- tigung in der Land- wirt- schaft (2000)	Beschäf- tigung in der Indus- trie (2000)	Beschäf- tigung in der Dienst- leistun- schaft (2000)	Wachs- tums- rate des BIP (2000; % in %)	EU- Anteil an Im- porten (2000; %)	EU- Anteil an Ex- porten (2000; %)	
Bulgarien	8.191	24,0%	7,0%	16,2	40,8	9	34,2	56,7*	-1,8	44,0	51,1	
Zypern	755	82,1%	55,6%	4,9	67,3	9,2	21,0	69,8	4,0	55,9	47,7	
Tsche- chien	10.278	59,9%	23,6%	8,8	55,5	5,2	39,9	54,8	1,5	62,0	68,6	
Estland	1.439	37,7%	16,9%	13,2	52,3	7,0	34,7	58,3	4,6	62,6	76,5	
Ungarn	10.043	51,9%	21,8%	6,6	45,9	6,5	33,8	59,8	3,3	58,4	75,1	
Lettland	2.424	29,3%	14,0%	14,2	50,2	14,4	26,8	58,7	3,2	52,4	64,6	
Litauen	3.699	29,3%	14,6%	15,6	55,3	18,4	27,4	54,2	3,2	43,3	47,9	
Malta	388	52,8%	44,4%	6,5	44,7	1,7	33,0	65,2	4,5	59,9	33,5	
Polen	38.654	38,6%	19,5%	16,3	49,6	18,7	31,1	50,3	5,7	61,2	69,9	
Rumänien	22.456	26,6%	7,9%	7,0	60,9	45,2	25,8	29,0	-0,6	56,6	63,8	
Slowakei	5.399	47,9%	17,1%	19,1	49,7	6,9	37,3	55,8	5,0	48,9	59,1	
Slovenien	1.988	71,5%	43,3%	6,9	53,6	9,6	37,7	52,7	4,2	67,8	63,8	
Türkei	64.818	28,4%	14,8%	6,6	48,9	34,9	24,6	40,5	3,9	48,8	52,3	
EU	376.455	100,0%	100,0%	8,2	62,3	4,3	28,9	66,8	2,4			

BIP: Bruttoinlandprodukt; KKS: Kaufkraftstandards (preisbereinigt).

Quelle: Eurostat News Release No 129/2001. 13.12.2001.

sion und im Parlament überproportional berücksichtigt waren und da zentrale Politikbereiche immer noch einstimmig entschieden werden müssen, stellt der Beitritt einer erheblichen Zahl kleinerer Länder die bisherigen Entscheidungsverfahren, Stimmen gewichtungen und Sitzverteilungen auf den Prüfstand.

- *Neue Grenzen*: Mit dem Beitritt der baltischen Staaten – durch den das russische Kaliningrad zu einer Enklave in der EU würde - und des geteilten Zyperns stellt sich für die EU unmittelbar die Frage nach dem Verhältnis zu Russland und zur Türkei.

Trotz dieser wirtschaftlichen und institutionellen Barrieren wurde den mittel- und osteuropäischen Ländern im Juni 1993 die Perspektive einer Mitgliedschaft eröffnet. Auf der damaligen Sitzung des Europäischen Rats in Kopenhagen wurde vereinbart, dass die mittel- und ost europäischen Transformationsländer der EU beitreten können, sobald sie die wirtschaftlichen, politischen und institutionellen Voraussetzungen für einen solchen Beitritt erfüllen würden (siehe den Beitrag von Peter Baum). Für diesen überraschenden Wechsel von einer handels-

politischen Integration zur Eröffnung einer Beitrittsperspektive war Sedelmeier/Wallace (2000) zufolge die Strategie der damals noch zuständigen Generaldirektion I-E ausschlaggebend. Es gelang der Kommission, eine strategische Allianz zwischen den unmittelbaren Nutznießern einer Osterweiterung (vor allem Deutschland und Österreich) und denjenigen Ländern zu schmieden, die die EU in erster Linie als Freihandelszone sahen und einer verstärkten politischen Kooperation eher skeptisch gegenüberstanden (vor allem das Vereinigte Königreich, Schweden und Dänemark). Weiterhin wurden die Kosten einer Erweiterung als eher gering veranschlagt und die politischen Stabilitätsrisiken vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen in Jugoslawien in den Mittelpunkt gestellt. Drittens konnten Visionen eines vereinigten Europa mobilisiert und damit die Legitimationsrisiken eines Veto erhöht werden:

“Since its beginnings, European integration has been legitimated by the ideology of a pan-European community of liberal-democratic states (...) the opponents of a firm commitment to Eastern enlargement found themselves rhetorically entrapped. They could neither openly oppose nor threaten to veto enlargement without damaging their credibility as community members. With the support of the EC Commission’s proposal power and the Council presidencies of pro-enlargement member states, the initial objections of the Community therefore made way for a principled commitment to Eastern enlargement.” (Schimmelfennig 2001: 48)

Übersicht 2: Die Erweiterung der EU. Eine Chronologie

1989	Fall der Berliner Mauer; Vorbeitrittsinstrumente (ISPA, SAPARD, Phare), um den Ländern bei der Reform und dem Aufbau ihrer Wirtschaften zu helfen
1991-96	Abschluss von Assoziierungsabkommen (‘Europa-Abkommen’) mit zehn mittel- und osteuropäischen Ländern
1993	Der Europäische Rat von Kopenhagen einigt sich auf Beitrittskriterien. Damit war die Erweiterung nicht mehr länger eine Frage des ‘ob’, sondern nur noch des ‘wann’
1994	Der Europäische Rat von Essen beschließt die Heranführungsstrategie
1995	Österreich, Finnland und Schweden treten der EU bei
1997	Agenda 2000; Der Europäische Rat von Luxemburg einigt sich auf den Beginn des Erweiterungsprozesses, einschließlich der Beitrittsverhandlungen und der intensivierten Heranführungsstrategie
1998	Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Zypern, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien; die Kommission verabschiedet den ersten der jährlichen Fortschrittsberichte
1999	Der Europäische Rat in Berlin beschließt den Finanzrahmen für 2000-2006; der Rat von Helsinki beschließt, Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren Bewerberländern zu eröffnen. Die Türkei erhält den Status eines Beitrittskandidaten
2000	Offizieller Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakischen Republik (Februar); der Rat von Nizza (Dezember) versucht die institutionelle Basis für die Erweiterung zu schaffen (Stimmengewichtung im Ministerrat, Größe und Zusammensetzung der EU-Kommission, engere Zusammenarbeit in der EU)
2001	Der Europäische Rat von Göteborg bestätigt, dass der Erweiterungsprozess unumkehrbar ist und deutet die Möglichkeit eines Beitritts für 2004 an (vor den nächsten Europawahlen)
2002	Auf dem Gipfel von Kopenhagen werden die Verhandlungen mit Zypern, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakischen Republik und Slowenien abgeschlossen
Ab 3/03	Beitrittsreferenden bzw. Ratifizierungen in den Beitrittsstaaten
Ab 4/03	Ratifizierung der Beitrittsverträge im Europäischen Parlament und in den EU-Mitgliedsstaaten
16.4.03	Unterzeichnung der Beitrittsverträge in Athen
1.5.04	Beitritt von 10 neuen EU-Mitgliedstaaten
12/2004	Überprüfung, ob die Voraussetzungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei gegeben sind

1998 und 2000 wurden dann die Beitrittsverhandlungen zunächst mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Estland, Slowenien und Zypern (die so genannte Luxemburg-Gruppe) und anschließend mit der Slowakei, Lettland, Litauen, Malta, Bulgarien und Rumänien (die so genannte Helsinki-Gruppe) eröffnet. Die Verhandlungen mit den erstgenannten zehn Staaten wurden im Dezember 2002 in Kopenhagen abgeschlossen (vgl. Übersicht 2).

Wenn die Beitrittsverträge durch das Europäische Parlament (April 2003) und durch die Mitglieds- und Beitrittsländer ratifiziert werden, dann kann der Beitritt zum 1. Mai 2004, noch vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament, erfolgen (vgl. Übersicht 3). Damit wäre diese Beitrittsrunde erheblich schneller verlaufen als bisherige Erweiterungsrunden.¹

Übersicht 3: Das erweiterte Europa



Angesichts der außerordentlichen wirtschaftlichen, politischen und institutionellen Herausforderungen dieser fünften Erweiterungsrunde (nach den Erweiterungen 1973, 1981, 1986 und 1995) müssen sowohl die Geschwindigkeit als auch der weitgehend konfliktfreie Verlauf dieses Erweiterungsprozesses verblüffen. Auf die Frage nach den Ursachen dieses Erfolgs kann es nicht eine einzige Antwort geben. So verweist Schimmelfennig (2001) zu Recht darauf, dass das Fehlen eines entschlossenen Widerstands gegen die Osterweiterung sicherlich auch durch rhetorische Selbstbindungen zu erklären ist. Die Artikulation von Widerständen gegen eine Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Länder konnte auch durch die Berufung auf eine gemeinsame europäische Kultur und Zivilisation wirkungsvoll unterbunden werden.

Auf einer zweiten Ebene ist sicherlich an die Erfahrungen der Jugoslawien-Kriege und an die damaligen Erfahrungen der politischen und militärischen Ohnmacht zu denken. Da die EU bislang erst ansatzweise eine eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt hat,

¹ Beispielsweise wurden die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich erstmals im Jahre 1961 aufgenommen; erst zwölf Jahre später trat das Vereinigte Königreich der EG bei. Im Falle Griechenlands vergingen 6 Jahre, im Falle Portugals und Spaniens 9 Jahre von der Antragstellung bis zum Beitritt.

werden die Aufgaben einer solchen Politik bislang noch weitgehend über die Eröffnung von Beitrittsperspektiven abgedeckt. So begründet der Europäische Rat von Helsinki die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Rumänien, der Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta“ vor allem als „positiven Beitrag zu Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent“.

In der Tradition des historischen Institutionalismus (Pierson 1998) ist auch an Pfadabhängigkeiten und sukzessive etablierte und verfestigte Erwartungen zu denken: „The formal decision (of December 1997 to start accession negotiations; MH) was the result of a number of apparently discrete decisions at different European Council meetings that made the enlargement process increasingly hard to reverse (...) the crucial step which started this expansive and cumulative logic of policy evolution was the formal endorsement of the CEECs' membership perspective at the Copenhagen Council in June 1993“ (Sedelmeier/Wallace 2000: 173). Gleichzeitig aber zeigt das Beispiel der Türkei, mit der bereits 1963 ein Assoziierungsabkommen geschlossen wurde, dass sich die EU solchen Verpflichtungen durchaus für eine lange Zeit entziehen kann.

Ohne die Bedeutung rhetorischer Selbstbindungen, außen- und sicherheitspolitischer Erwägungen und institutioneller Beharrungsmomente zu leugnen, soll im Folgenden herausgearbeitet werden, dass die Europäische Kommission nach der offiziellen Eröffnung von Beitrittsverhandlungen eine zentrale Rolle für den schnellen und weitgehend reibungslosen Ablauf dieser Verhandlungen gespielt hat. Ihr gelang es, die sehr allgemein gefassten Kopenhagener Kriterien zu operationalisieren und ein national-supranational-intergouvernementales Verhandlungssystem zu schaffen, in dem mögliche Probleme bürokratisch kleingearbeitet und damit entdramatisiert wurden. Hierbei konzentrieren wir uns auf den Zeitraum ab 2000, da die Verhandlungen der vorangegangenen 2, 3 Jahre kaum zu nennenswerten Fortschritten geführt haben.²

Die bürokratische Umsetzung einer großen Vision

In den Beitrittsverhandlungen, die mit den Ländern der „Luxemburg“-Gruppe am 30. März 1998 und mit den Ländern der „Helsinki-Gruppe“ am 15.2.2000 eröffnet wurden, wurden die Bedingungen vereinbart, zu denen die mittel- und osteuropäischen Staaten, Zypern und Malta der EU beitreten können. Das Ergebnis dieser Aushandlungen waren die Anfang 2003 fertiggestellten und anschließend ratifizierten Beitrittsverträge. Bei diesen Verhandlungen ging es zum einen darum, ob die Beitrittsländer die wirtschaftlichen und politischen Kriterien für den Beitritt erfüllten. Dies wurde in den jährlichen Fortschrittsberichten der Kommission seit 1998 überprüft. Zum anderen mussten die Beitrittsländer aber auch alle Verordnungen und Richtlinien der EU in nationale Gesetze und in die nationale Verwaltungspraxis übertragen.³ Angesichts der

² Mayhew (2000: 8) schreibt hierzu: „As the active negotiations with the 'Luxembourg' group of countries enters their third year, there is a strong case for insisting that the negotiations have not yet begun. All sessions of negotiations have been purely formal and have rarely lasted for more than 45 minutes. While with this group of countries all negotiating chapters are now 'open', no negotiations have taken place on the core areas; indeed officially the core areas of the negotiation have still not been identified.“

³ Dieser Prozess begann nicht erst 1998: „Die Länder, mit denen wir verhandeln, werden ja schon seit Anfang der 90er Jahre an die EU und an ihre Strukturen herangeführt. Nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ gab es sofort in allen diesen Ländern den Wunsch, mehr an die aus damaliger Sicht west-europäischen Strukturen heranzurücken, und die EU hat diesen Wunsch gerne aufgegriffen und hat so genannte Europaabkommen geschlossen. In diesen Europaabkommen werden Teile dessen, was eigentlich erst nach einem Beitritt erfolgt, schon vorweggenommen. So ist beispielsweise der gesamte Handel – mit Ausnahme der Agrarprodukte - schon liberalisiert. Die Beitrittsländer müssen im Grunde genommen jetzt schon das EU-Wettbewerbsrecht anwenden. Die Niederlassungsfreiheit ist gegenseitig eingeräumt. Seit über 10 Jahren werden die Beitrittsländer schon an die EU herangeführt.“ (Interview in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik am 4.7.02)

Geschwindigkeit der politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse entwickelte sich dieser Punkt zur eigentlichen Herausforderung des Beitrittsprozesses. Um die Übertragung des EU-Rechts in nationales Recht zu gewährleisten und die damit verbundenen Konflikte durch Übergangsregelungen zu entschärfen, wurde seit 1998 ein Verhandlungssystem entwickelt, dessen Leistungsfähigkeit entscheidend für den schnellen und erfolgreichen Verlauf der Erweiterungen war.

Die Verhandlungen wurden durch eine erhebliche Asymmetrie zwischen den Beitritts- und Mitgliedsstaaten bestimmt: Vor diesem Hintergrund konnten sich Kommission und Rat weitestgehend mit der Vorstellung durchsetzen, dass es keine dauerhaften Ausnahmeregelungen für einzelne Länder geben dürfe. Die Kommission schreibt in einem Strategiepapier vom November 2000: „Accession negotiations are based on the principle that candidates accept the *acquis* and apply it effectively upon accession.“ Allerdings konnten unter bestimmten Bedingungen Übergangsregelungen vereinbart werden: „Jede Übergangsregelung (muss; MH) nach Dauer und Umfang begrenzt sein und durch einen Plan ergänzt werden, in dem die Stufen für die Anwendung des Besitzstands eindeutig festgelegt sind. Außerdem dürfen die Übergangsregelungen nicht dazu führen, dass die Vorschriften und Politiken der Union geändert werden, ihr reibungsloses Funktionieren gestört wird oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen auftreten.“ (Kommission 2002: 14). Damit lastete der gesamte Druck der Verhandlungen auf den beantragten Übergangsregelungen – und dies hätte durchaus zu erheblichen Verzögerungen oder gar zum Scheitern der Beitrittsverhandlungen führen können. Eine solche Gefahr bestand durchaus, da der Kommission Ende 2000 über 500 Anträge auf Übergangsregelungen vorlagen (teilweise aus den Mitgliedsstaaten der EU, größtenteils aber aus den Beitrittsländern: So hat etwa Ungarn 40 Vorschläge für Übergangsregeln unterbreitet, Diese betrafen vor allem die Freiheit der Kapitalbewegungen, die Zweitwohnsitze, die Besitzverhältnisse bei Grund und Boden). Zwei Drittel aller Anträge bezogen sich auf die Landwirtschaft.

Ein erster Schritt zur Kleinarbeitung der mit dem Erweiterungsprozess verbundenen Fragen bestand in der Aufteilung des gesamten *Acquis* in 31 Kapitel (vgl. in Übersicht 4 den Stand der Verhandlungen kurz vor dem Gipfel von Kopenhagen). Da die Verhandlungen mit jedem Beitrittsland gesondert geführt wurden, mussten nunmehr „nur“ noch $31 * 12 = 372$ gesonderte Verhandlungsprozesse moderiert werden.

Zweitens wurde ein Verhandlungssystem mit mehreren Ebenen aufgebaut, um die an den Aushandlungen beteiligten Akteure (vor allem Kommission, Beitrittsländer und Mitgliedsstaaten) auf unterschiedlichen Ebenen (Beamte, Botschafter, Minister, Staats- und Regierungschefs) einzubeziehen. Die unterste Ebene dieses Verhandlungssystems, die so genannte Erweiterungsgruppe, wurde uns aus Sicht des Ministerrats wie folgt beschrieben:

„In der Erweiterungsgruppe, die sich zweimal wöchentlich trifft, geht es um die Frage, unter welchen Bedingungen die Beitrittsländer den bestehenden *Acquis* übernehmen. Deswegen sind Verhandlungen bei uns in der Gruppe häufig, eigentlich immer schneller als Verhandlungen über neuen *Acquis* und weniger kontrovers. Rein formal wird die Kommission vom Rat, der die Verhandlungen in der Form einer Regierungskonferenz führt, beauftragt, die Verhandlungen vorzubereiten. Die letzte Entscheidung über die EU-Position in den Verhandlungen zu einem bestimmten Kapitel liegt beim Rat. Die Kommission stellt ihren Vorschlag vor und erläutert dem Rat, warum sie dem Rat die jeweilige Verhandlungsposition vorschlägt. Dann kann der Rat den Vorschlag der Kommission übernehmen. Wenn der Rat nicht den Vorschlag der Kommission folgt, kann durchaus auch im Rat selbst heftig darüber diskutiert werden, welche Position in den Verhandlungen einzunehmen sei. Es gab sehr viele Diskussionen im Rat, die aber immer vom Willen zum Konsens getragen waren. Besonders heftig wurde im Rat etwa die Frage der Freizügigkeit der Arbeitnehmer diskutiert (...) Die Rolle des Rates ist entscheidend, denn der Rat verabschiedet die gemeinsamen Positionen und der Rat trägt letztlich die Verantwortung für die gemeinsame Position. Der Rat spielt gegenüber der Kommission noch eine andere Rolle. Das ist bei der Erweiterung nicht anders wie in anderen Bereichen der EU-Politik. Bevor die Kommission ihren Vorschlag auf den Tisch legt, muss er wissen, wohin die Reise geht und ggf. möglichst schon rechtzeitig gegenzusteuern. Man muss die ganze Zeit mit der Kommission in Kontakt sein, um zu wissen was die Kommission vorbereitet, um noch Einfluss nehmen zu können (...) Wenn sich die Arbeitsgruppen nicht einigen können, geht das zu den Botschaftern. Und wenn sich auch die Botschafter nicht einigen können, geht

das zu den Ministern und letztlich zu den Staats- und Regierungschefs, die dann versuchen müssen schwierige Fragen noch zu klären.“ (Interview in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik am 4.7.02)

Übersicht 4: Stand der Verhandlungen am 1. Oktober 2002

Nº Kapitel	CYP	CZECH	EST	HUN	POL	SLO	BUL	LAT	LIT	MAL	ROM	SLK
1 Freier Warenverkehr	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X
2 Freizügigkeit	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X
3 Freier Dienstleistungsverkehr	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
4 Freier Kapitalverkehr	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X
5 Gesellschaftsrecht	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6 Wettbewerbspolitik	X	0	X	0	0	X	0	X	X	0	0	0
7 Landwirtschaft	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 Fischerei	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9 Verkehrspolitik	X	(X)	X	X	X	X	0	X	X	X	0	X
10 Steuern	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0	X
11 Wirtschafts- und Währungsunion	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12 Statistik	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13 Sozialpolitik und Beschäftigung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14 Energie	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	0	X
15 Industriepolitik	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
16 Kleine und mittlere Unternehmen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
17 Wissenschaft und Forschung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
18 Allgemeine und berufliche Bildung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
19 Telekommunikation und Informati- onstechnologien	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X
20 Kultur und audiovisuelle Medien	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X
21 Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	0	X
22 Umweltschutz	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	0	X
23 Verbraucher- und Gesundheits- schutz	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
24 Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	0	X
25 Zollunion	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X
26 Auswärtige Beziehungen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
27 Gemeinsame Außen- und Sicher- heitspolitik	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
28 Finanzkontrolle	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X
29 Finanz- und Haushaltbestimmun- gen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30 Institutionen	X	(X)	X	(X)	X	X	X	(X)	X	X	X	X
31 Sonstiges												
Eröffnete Kapitel (1)	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	27	30
Abgeschlossene Kapitel (2)	28	25	28	26	27	28	22	27	28	25	13	27

0 : Kapitel eröffnet, Verhandlungen im Gange.

X : Kapitel vorläufig abgeschlossen.

(X) : Kapitel, für das der im Gemeinsamen Standpunkt der EU vorgeschlagene Abschluss von den Kandidatenländern nicht akzeptiert wurde.

Dieses supranationale Verhandlungssystem ist eng verkoppelt mit den nationalen Verhandlungssystemen, in denen die jeweilige nationale Position festgelegt wird:

„Ich handle auf der Grundlage von Weisungen. In Berlin ist das Auswärtige Amt federführend zuständig für die Koordinierung der Erweiterungsverhandlungen. Üblicherweise kennt man vor einer Sitzung die Dokumente, die die

Kommission da präsentieren wird. Man hat sie sich schon mal angesehen und kann dann schon darauf reagieren. Und das Auswärtige Amt bittet alle Ressorts, die davon betroffen sein könnten, um ihre Meinung. In der Regel folgt man dem Vorschlag des Fachressorts, aber manchmal muss man sich auch mal bewegen und einen Kompromiss eingehen. Da hat das Auswärtige Amt eine sehr wichtige Koordinierungs- und Vermittlerrolle. Aufgrund der Diskussionen, die in Berlin und Bonn stattgefunden haben, erstellt das Auswärtige Amt eine Weisung, die an alle Ministerien versandt wird. Diese haben dann noch einmal die Gelegenheit, sich dazu zu äußern.“ (Interview in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik am 4.7.02)

Im Vorfeld der offiziellen Verhandlungen gibt es zahlreiche, mehr oder weniger informelle Kontakte zwischen den beteiligten Ländern. So sind die Beitrittsländer eng untereinander vernetzt – und suchen bei strittigen Fragen oft auch den direkten Kontakt zu den Mitgliedsstaaten. Dies stellt außerordentliche Anforderungen an die Dialog- und Kompromissfähigkeit aller Beteiligten:

„Zu den Informationsflüssen: es gibt Kontakte zwischen Bonn und Ungarn (...) Nicht alle Länder legen ihre Karten offen auf den Tisch. Die deutsche Position ist sehr stark, aber oft nicht explizit. Die legen sich manchmal zurück und verweisen auf die Kommission. Jedes Land hat seine eigenen Probleme und Positionen. Erst verhandeln wir mit den Briten, dann mit Berlin, dann mit Paris. Bei Umweltfragen sind auch die Schweden und Finnen sehr wichtig (...) Meine zentrale Aufgabe ist es herauszufinden, wer der Ansprechpartner ist und wo Kompromisse gemacht werden sollen. Wer ist überhaupt der verpflichtungsfähige Verhandlungspartner, wer ist der Partner für den richtigen Kompromiss? Es ist manchmal schwer, den richtigen Ansprechpartner zu finden, bei dem man Kompromisse eingehen und entsprechende Gegenleistungen erwarten kann (...) Die Beitrittskandidaten stimmen ihre Verhandlungspositionen untereinander ab. Die Gruppe, mit denen die Beitrittsverhandlungen im Jahre 1998 begonnen wurden, treffen sich regelmäßig, einmal pro Halbjahr. Diese Treffen finden auf Ministerebene statt. Das letzte Mal haben wir uns in Zypern getroffen, um die Verhandlungsergebnisse auszutauschen. Obwohl die Verhandlungen prinzipiell getrennt geführt werden, diskutieren wir vorher die jeweiligen Positionen. Das führt zu einheitlichen Lösungen, die wir eigentlich nicht wollen. Faktisch werden wohl die Länder, mit denen im Jahre 1999 in Helsinki die Aufnahme der Verhandlungen beschlossen wurde, dieselben Abkommen wie wir erhalten.“ (Gespräch in der Ungarischen Vertretung, 3.7.2002)

Die Machtverteilung in den Verhandlungen beschrieb uns der Vertreter eines mitteleuropäischen Landes wie folgt: „Die Kommission spielt bei den Verhandlungen keine Rolle. Entscheidend ist die Council working group of the enlargement, die die Treffen von Coreper und Außenminister vorbereitet.“ Die Kommission sieht ihre Rolle gänzlich anders:

„Die Kommission hat meines Erachtens eine ganz wichtige Rolle, der sie die Verhandlungsposition erarbeitet. Damit geht sie dann in den Ministerrat. Da der Ministerrat einstimmig entscheiden muss, werden oftmals die Vorschläge der Kommission für die Verhandlungsposition akzeptiert. Unsere Vorschläge werden kaum geändert. Ich erwarte auch, dass die Vorschläge der Kommission für die Agrarreform weitgehend unverändert übernommen werden. Ich vermute, dass die Länder es nicht schaffen werden, ihre Sonderinteressen durchzusetzen.“ (Interview in der Generaldirektion Erweiterung am 4.7.02)

Die Verhandlungsprozesse zwischen Kommission, Rat und Beitrittsländern verlaufen in folgenden Phasen (vgl. Übersicht 5).

Zunächst erläutert die Kommission den Beitrittsländern die Rechtsakte, um die es in dem jeweiligen Kapitel geht. Dieses so genannte Screening wird bei neuen Rechtsakten wiederholt. Anschließend können die Beitrittsländer ihre eigene Position formulieren: Entweder können sie den jeweiligen Rechtsakt in ihr nationales Recht übernehmen oder eine Übergangsfrist fordern. Anschließend schlägt die Kommission dem Rat eine Verhandlungsposition mit den Beitrittsländern vor. Der Rat kann diese Position übernehmen oder eine eigene Position entwickeln. Auf dieser Grundlage beginnen dann die Verhandlungen mit den Beitrittsländern. Wenn alle Verhandlungen mit einem Kompromiss beendet sind, kann das jeweilige Kapitel vorläufig abgeschlossen werden.

Übersicht 5: Verfahren der Beitrittsverhandlungen

- Vorlage einer Verhandlungsposition durch den Bewerber für jedes Kapitel im Anschluss an das „screening“.
- Die Kommission (GD Erweiterung und "sektorale" GDs) bereitet den Entwurf einer „gemeinsamen Verhandlungsposition“ vor (für jedes Kapitel), und legt diese dem Rat vor.
- Der Rat nimmt die gemeinsame Verhandlungsposition an und entscheidet einstimmig über die Eröffnung von Verhandlungen im fraglichen Kapitel.
- Gemeinsame Verhandlungspositionen können im Lauf der Verhandlung verändert werden, z.B. wenn die Bewerber neue Sachinformationen vorlegen oder die Forderung nach Übergangsfristen aufgeben.
- Nach der einstimmigen Entscheidung der Mitgliedstaaten (Regierungskonferenz) wird ein Kapitel *vorläufig geschlossen*. Sind alle Verhandlungen mit dem fraglichen Bewerber abgeschlossen, werden die Kapitel *endgültig geschlossen*.

Quelle: Generaldirektion Erweiterung

Dieses Verhandlungssystem entspricht im wesentlichen dem üblichen Verlauf der Verhandlungen bei neuen Gesetzesvorhaben. Es erwies sich in der ersten Phase als erfolgreich: Durch die Konzentration auf weniger konfliktträchtige Punkte konnten in den Verhandlungen mit der Gruppe der ersten sechs Beitrittskandidaten die ersten Erfolge schnell erzielt werden. Im November 2000 waren 29 Kapitel geöffnet und 11-16 Kapitel pro Land schon provisorisch abgeschlossen. Nach der Einbeziehung von sechs weiteren Ländern und angesichts der noch anstehenden Fragen war allerdings abzusehen, dass weitere Fortschritte nicht mehr so einfach zu erzielen waren. Die Kommission schlug daher im November 2000 dem Europäischen Rat einen sehr straffen Zeitplan vor, um den Druck auf die Verhandlungen zu erhöhen und eine Blockade durch zahlreiche konfliktträchtige Einzelaspekte zu verhindern. Der Europäische Rat folgte in Nizza (Dezember 2000) dieser Empfehlung und nannte erstmals ein konkretes Beitrittsdatum:

„Der Europäische Rat vertritt die Ansicht, dass es nunmehr an der Zeit ist, diesem Prozess neuen Schwung zu verleihen (...) Der "Fahrplan" für die kommenden achtzehn Monate wird den Fortgang der Verhandlungen erleichtern, wobei zu berücksichtigen ist, dass die am besten vorbereiteten Länder weiterhin die Möglichkeit haben, schneller voranzukommen.“ (Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats von Nizza, 7.-9. Dezember 2000)

In dem erwähnten „Fahrplan“ (der am 10.11.00 vorgestellt wurde) werden Ziele für die nächsten 18 Monate formuliert. Im wesentlichen schlägt die Kommission vor, dass die meisten der noch offenen Fragen im Jahre 2001 gelöst werden, so dass nur institutionelle Angelegenheiten und Fragen mit erheblichen finanziellen Implikationen im Jahre 2002 (letztendlich auf dem Gipfel in Kopenhagen) geklärt werden sollen.

“The progress of negotiations and the provisional closure of negotiations on chapters will depend on all parties making the necessary contributions. The aim of the ‘road map’ is to ensure that all parties to the negotiations commit themselves to a realistic timetable. The Commission undertakes, where this is feasible, to make the necessary proposals for chapters remaining open in time to permit the Council to formulate common positions to present to the candidates according to this schedule. It invites member states to be ready to formulate their negotiating positions on the substantial issues at stake in particular chapters, at the latest in the period indicated by the schedules. Candidate countries should also be prepared to give the necessary substantive replies and commitments in this period.” (European Commission; DG Enlargement, 2000: Strategy Paper 2000).

Mit diesem Fahrplan wurde ein erheblicher Zeitdruck für alle Beteiligten erzeugt, um die Verhandlungen möglichst schnell abzuschließen. Dieser Druck soll bis zum endgültigen Beitritt aufrechterhalten werden, da nach Ansicht der Kommission so die Risiken dieses Prozesses am wirkungsvollsten kontrolliert werden können. Diese Strategie war erfolgreich. So stellte die Kommission in ihrem fünften Fortschrittsbericht (Oktober 2002) fest:

„Dieser Fahrplan hat die Verhandlungen wesentlich vorangebracht, weil er allen Beteiligten dabei half, realistische Vorgaben einzuhalten (...) Es wurden auf Wunsch sowohl der Bewerberländer (bislang 190 angenommene Anträge) als auch der Union (bislang 28 angenommene Anträge) Übergangsregelungen vereinbart (...) Auf Wunsch der Bewerberländer wurden z. B. Übergangsmaßnahmen in den Bereichen vereinbart, in denen vor der rechtswirksamen Anwendung des Besitzstands erhebliche finanzielle Investitionen erforderlich sind, etwa beim Bau von städtischen Kläranlagen oder beim Anlegen von Ölsicherheitsvorräten (...) Ebenso wurde der freie Kapitalverkehr aus den jetzigen in die neuen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Kauf von Grundstücken oder Zweitwohnsitzen vorübergehend eingeschränkt. Auf Wunsch der Union (...) wurde die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den neuen in die jetzigen Mitgliedstaaten vorübergehend eingeschränkt, der Schutz des gewerblichen Eigentums an Arzneimitteln und den Gemeinschaftsmarken aus der EU verstärkt und der Zugang zu den einheimischen Straßengüterverkehrsmärkten (Kabotage) zwischen den jetzigen und bestimmten neuen Mitgliedstaaten zeitweise begrenzt.“ (Kommission 2002: 14).

Die im Zuge dieser Verhandlungen getroffenen Vereinbarungen erwiesen sich letztendlich als verbindlich: Obwohl alle Vereinbarungen offiziell bis zum Gipfel von Kopenhagen (2002) als vorläufig angesehen wurden, war keiner der Verhandlungspartner bereit, die „Büchse der Pandora“ zu öffnen und die einmal getroffenen Pakete wieder aufzuschnüren.

Abschließend kann festgehalten werden, dass es der Europäischen Kommission seit 1998 gelungen ist, ein effektives Management für den Erweiterungsprozess zu entwickeln. Ihr ist es gelungen, erstens zentrale Aspekte des Erweiterungsprozesses von den Beitrittsverhandlungen zu entkoppeln (etwa die Frage der Agrarreformen und der institutionellen Reformen der EU, die Zypernfrage und die Frage des Zugangs zu Kaliningrad). Auf Grundlage der strukturellen Asymmetrie der Beitrittsverhandlungen konnte zweitens das Prinzip (weitgehend) bruchlos durchgesetzt werden, dass der gesamte *Acquis* ohne Ausnahmen zu übernehmen sei. Damit konnte drittens der gesamte Druck der Verhandlungen auf die Forderung nach Übergangsregelungen konzentriert werden. Viertens konnten diese Forderungen seit Ende 2000 im Rahmen eines national-supranational-intergouvernementalen Verhandlungssystems unter einem erheblichen Zeitdruck so wirkungsvoll abgearbeitet werden, dass dem anvisierten Beitritt vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament nichts mehr im Wege steht.

Literatur

- Curzon Price, Victoria; Alice Landau, Richard Whitman, 1999: The Enlargement of the European Union : Issues and Strategies. London: Routledge Studies.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002: Auf dem Weg zur erweiterten Union. Brüssel: SEK (2002) 1400 – 1412.
- Mayhew, Allen, 2000: Enlargement of the European Union: An analysis of the negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries. SEI Working Paper No. 39, (<http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/people/mayhew.html>)
- Pierson, Paul, 1998: The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. S. 27-59 in: Sandholtz, Wayne, und Alec Stone Sweet (Hg.), 1998: European Integration and Supranational Governance. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Schimmelfennig, Frank, 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. International Organization, 2001, 55, 1, winter, 47-80.
- Sedelmeier, Ulrich, und Helen Wallace, 2000: Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts? S. 427-460. In: Helen Wallace und William Wallace (Hg.): Policy-Making in the European Union (Fourth Edition). Oxford/New York: Oxford University Press.

II.

Die EU und ihre mitteleuropäischen Nachbarn: Von außenpolitischen Beziehungen zum Beitritt

Peter Baum

Anders als bei der Einführung einer gemeinsamen Währung in nunmehr zwölf Mitgliedsstaaten wird die Erweiterung der Europäischen Union (EU) in der Öffentlichkeit und den Medien bislang kaum diskutiert. Daher soll im Folgenden zunächst – auf der Grundlage einiger im Juli 2002 in Brüssel geführter Gespräche – im Folgenden zunächst der Ablauf und die Organisation des Erweiterungsprozesses rekonstruiert werden (vgl. auch Lippert 2003, Sedelmeier/Wallace 2000). Hierbei konzentrieren wir uns auf den Prozess, der im Mai 2004 vermutlich zum EU-Beitritt von zehn Ländern (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Ungarn, Zypern) und vermutlich im Jahr 2007 zum Beitritt von Bulgarien und Rumänien führen wird. Da die Verhandlungen mit der Türkei noch nicht begonnen wurden, wird dieses Land nicht berücksichtigt.

Ebenso wie bei der Währungsunion – für die der Europäische Rat von Maastricht (1991) verschiedene Stabilitätskriterien beschlossen hatte – einigte sich der Europäische Rat im Jahre 1993 in Kopenhagen auf Kriterien, von deren Erfüllung der Beitritt der obengenannten Länder abhängig gemacht wurde (vgl. Übersicht 1). Das erste der in Kopenhagen (1993) beschlossenen Kriterien verlangte eine demokratische und rechtstaatliche Ordnung, funktionierende Institutionen, die Einhaltung der Menschenrechte und die Wahrung der Rechte von Minderheiten. Dies wird auch als politisches Kriterium bezeichnet. Zweitens sollte die Wirtschaft der Beitrittsländer marktwirtschaftlich organisiert sein und dem Wettbewerbsdruck im gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes standhalten können. Dieses Kriterium wird als wirtschaftliches Kriterium bezeichnet. Das dritte Kriterium zielt auf die Fähigkeit des Landes ab, den aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen eines Mitgliedstaates nachzukommen. Bei dem dritten Kriterium geht es darum, die ungefähr 20.000 Rechtsakte des *Acquis Communautaire* zu implementieren. Als viertes Kriterium für die Erweiterung wurde darauf hingewiesen, dass die EU selber ihre eigenen Strukturen reformieren muss, um die neuen Beitrittskandidaten aufnehmen zu können. Formal wurde dieses Kriterium mit dem Vertrag von Nizza – mit dem vor allem eine Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat und im Parlament vereinbart wurde (vgl. Übersicht 2) und die Größe und Zusammensetzung der EU-Kommission reformiert wurde – erreicht.

Übersicht 1: Die Kopenhagener Kriterien

„Der Europäische Rat hat heute beschlossen, dass die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können. Ein Beitritt kann erfolgen, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen“

Politische und institutionelle Ordnung	<ul style="list-style-type: none"> - institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung - Wahrung der Menschenrechte - Achtung und Schutz von Minderheiten
Ökonomische Ordnung	<ul style="list-style-type: none"> - funktionsfähige Marktwirtschaft - Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten
Allgemeine Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> - Beitrittskandidaten müssen den gemeinschaftlichen Besitzstand („acquis communautaire“) vor dem Beitritt übernehmen - Kandidaten müssen sich die Ziele der politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen - EU muss in der Lage sein, nach einem Beitritt „die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“.

Quelle: Kohler-Koch (2002: 329).

Übersicht 2: Zukünftige Stimmenverteilung im Europäischen Parlament und im Rat (EU-27)

Mitgliedsstaaten	Sitzverteilung im Europäischen Parlament	Gewogene Stimmen im Rat
Deutschland	99	29
Vereinigtes Königreich	72	29
Frankreich	72	29
Italien	72	29
Spanien	50	27
Polen	50	27
Rumänien	33	14
Niederlande	25	13
Griechenland	22	12
Tschechische Republik	20	12
Belgien	22	12
Ungarn	20	12
Portugal	22	12
Schweden	18	10
Bulgarien	17	10
Österreich	17	10
Slowakei	13	7
Dänemark	13	7
Finnland	13	7
Irland	12	7
Litauen	12	7
Lettland	8	4
Slowenien	7	4
Estland	6	4
Zypern	6	4
Luxemburg	6	4
Malta	5	3
Insgesamt	732	345

Die ersten beiden Kriterien waren die Grundlage für den Beginn der Beitrittsverhandlungen, da Rechtstaatlichkeit und eine funktionierende Marktwirtschaft das Fundament der Union sind. Die ersten drei Kriterien sind von den Kandidatenländern zu erfüllen, während sich das vierte Kriterium auf die Union selbst bezieht. Da der institutionelle Rahmen der Union immer noch für die ursprüngliche Gemeinschaft der sechs Gründungsstaaten ausgelegt ist, gibt es einen Handlungsbedarf für interne Reformen. Durch die jetzige Union mit einem politischen Entscheidungsprozeß indem die Interessen von 15 Mitgliedsstaaten gewahrt und die trotzdem noch Handlungsfähig gewährleisten muss, gerät dieser institutionelle Rahmen an seine Grenzen. Eine Union mit 27 oder noch mehr Mitgliedsstaaten wäre durch unterschiedliche Partikularinteressen durch ein Vetorecht einzelner Staaten zum Stillstand verurteilt.

Durch die strengen Vorgaben wurden der erste Kreis der Kandidaten, mit denen die Verhandlungen aufgenommen wurden, auf die sogenannten Visegradländer (Ungarn, Polen, Tschechien, aber ohne die Slowakei), auf Estland, Slowenien und Zypern eingegrenzt (die sog. Luxemburg-Gruppe). Die Slowakei unter Mečiar erfüllt nicht die Politischen Vorgaben. Die restlichen Anwärter erfüllten nicht alle drei Kriterien. Diese Länder wurden auf eine damals ungewisse Zeit vertröstet.

Unter dem Eindruck des Kosovo-Kriegs beschloss der Europäische Rat 1999 in Helsinki, die Verhandlungen mit sechs weiteren Ländern aufzunehmen (Slowakei, Lettland, Litauen, Malta, Bulgarien und Rumänien). Die politische Situation wurde als das ausschlaggebende Kriterium benannt. Eine funktionierende Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte sowie der Minderheitenschutz bilden nun die Grundlage und zugleich ausschließliche Bedingung für eine Aufnahme der Verhandlungen. Durch einen Machtwechsel in der Slowakei erfüllte das Land unter Schuster diese Bedingung.

Dieser Prozess kann als Aufweichung der harten Position der EU angesehen werden. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass auch das vierte Kriterium zur Disposition steht. In den Interviews mit unseren Brüsseler Gesprächspartnern wurde deutlich, dass auch das vierte Kriterium, die innere Reform der EU, modifiziert wurde. Da weder eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und der europäischen Institutionen erreicht wurde, wurde das vierte Kriterium mit dem Vertrag von Nizza (2000) – der nach einer zweiten Volksabstimmung in Irland (Oktober 2002) endgültig ratifiziert werden konnte - als erfüllt angesehen.

Die Gründe für die letztendlich erfolgreichen Beitrittsverhandlungen sind sicherlich auch in den Erfahrungen des Bürgerkrieges auf dem Balkan zu suchen. Angesichts des ethnischen Flickenteppichs in Mittel- und Osteuropa drohte ein Flächenbrand. Durch die Aufnahme dieser Staaten könnte eine Stabilisierung der Region erreicht und ein Flächenbrand vermieden werden. Dies käme der ursprünglichen Idee der Montanunion sehr nahe. Vor dem Hintergrund des zweiten Weltkrieges waren wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand für die Väter der Römischen Verträge (1957) nur ein Mittel zum Zweck der Friedenssicherung. Die gewalttätigen Auseinandersetzungen auf dem Balkan belebten wieder diese alten Ziele der Union und waren ein gewichtiger Beweggrund für die Aufnahme der mitteleuropäischen Länder. Die Erfahrung der Kosovokrise haben sicherlich den Erweiterungsprozess beschleunigt und zur Aufweichung der Aufnahmekriterien beigetragen. Die Aufnahme der Verhandlungen in Helsinki (1999) sind in direktem Zusammenhang mit dem NATO-Schlag gegen Serbien zu sehen. Gewinne durch die Stabilisierung der Situation innerhalb der Region wurden als gewichtiger eingeschätzt als eine mögliche Destabilisierung der Union durch einen überstürzten Beginn der Beitrittsverhandlungen. Die außenpolitischen Zusammenhänge der Europäischen Union wurden uns von Herrn K. (Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland) eindringlich erläutert. Die Bedeutung, die der Erweiterung als bestimmendes Element der Innenpolitik in den Beitrittsländern ist uns in der Ungarischen Vertretung darge-

legt worden. In diesem Zusammenhang ist der Einfluss auf die teilweise gespannten Beziehungen der Beitrittskandidaten zu ihren Nachbarstaaten wichtig.

Betrachtet man den Erweiterungsprozess in einem breiteren Kontext, spielen außenpolitische Motivationen somit eine gewichtige Rolle. Durch die überraschenden Umwälzungen im Jahre 1989 wurde auf dem G7 Gipfel in Paris den Europäern klar, dass die finanziellen Burden einer Stabilisierung der Reformbewegungen in Polen und Ungarn primär von ihnen getragen werden müssen. Bush senior und der japanische Ministerpräsident machten es den führenden europäischen Staatsoberhäuptern klar, dass sie nicht gewillt waren, die Veränderungen in Europa in dem Umfang zu unterstützen, wie dies für die Stabilisierung der Lage erforderlich sei. Ein direktes Ergebnis war der Schaffung eines Hilfspaktes für Polen und Ungarn, PHARE. Die Aufnahme dieses Hilfsprogramms für diese beiden Länder, der später auf die anderen Reformländer ausgeweitet wurde, war Teil der Außenbeziehungen der EU.

Während das Programm TACIS die Aufgabe hatte, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu unterstützen, zielt das PHARE-Programm auf den Aufbau von institutionellen Kapazitäten und auf die Unterstützung der Kandidatenländer bei der Implementierung der *Acquis Communautaire*. Das Programm SAPARD hingegen finanziert die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung, während das Programm ISPA große Infrastrukturprojekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert.⁴ Hier kann ein qualitativer Unterschied zu den beiden erstgenannten Hilfsfonds festgestellt werden. Ziel der beiden letztgenannten Programme ist die Eingliederung in die Union. Es ist ein Wandel von einer außenpolitischen Maßnahme hin zu einer auf Integration ausgerichteten Hilfe.

Einen Einfluss auf diese Veränderungen spielt sicherlich auch die Bedeutung, die der Erweiterungsprozess für die Kommission selbst gewonnen hat. Ohne näher auf die Diskussion über die Zukunft der Union und den institutionellen Wandel eingehen zu können, droht der Kommission durch die ohnehin notwendigen Reformen und Änderungen ein Machtverlust. Durch den Entzug des alleinigen Initiativrechtes könnte die Kommission schlimmstenfalls zu einem besseren Sekretariat des Europäischen Rates degradiert werden. Durch den Erweiterungsprozess bietet sich der Kommission aber die Möglichkeit, die Veränderung selbst zu gestalten. Durch den Besuch bei der Kommission wurde die Bedeutung, die die Osterweiterung erlangt hat, deutlich. Auch die Besetzung des Kommissars mit einem Deutschen, Herrn Verheugen, spiegelt die Bedeutung wider, die die Erweiterung für die Bundesrepublik hat.

Literatur

- Kohler-Koch, Beate, Thomas Conzelmann und Michèle Knodt, 2002: Europäische Integration - Europäisches Regieren. Hagen: Polis.
- Lippert, Barbara, 2003: Von Kopenhagen bis Kopenhagen. Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte 2-3: 7-15.
- Sedelmeier, Ulrich, und Helen Wallace, 2000: Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts? S. 427-460. In: Helen Wallace und William Wallace (Hg.): Policy-Making in the European Union (Fourth Edition). Oxford/New York: Oxford University Press.

⁴ Von 2000-2006 betrugen die Vorbeitritshilfen im Rahmen des Phare-Programms etwa € 1.500 Mio/Jahr, im Rahmen des ISPA-Programms € 1.000 Mio/Jahr und im Rahmen des SAPARD-Programms (landwirtschaftliche Unterstützung) etwa € 500 Mio/Jahr.

III.

Die EU-Osterweiterung außerhalb des Rampenlichtes: Drei technische Verfahren als die Katalysatoren der Erweiterung

Jenny Buchkremer

Mit der EU-Osterweiterung wird die Europäische Union in politischer, kultureller, sprachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht vielfältiger. Hierdurch werden die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene noch komplizierter. Um so erstaunlicher ist es, mit welchem Tempo diese in ihrer Größenordnung bisher einmalige Erweiterung der EU voranschreitet.⁵ Neben den politischen und wirtschaftlichen Kriterien war die Umsetzung des *Acquis communautaire* (der Rechtsakte der Europäischen Union) in die nationale Gesetzgebung der Beitrittskandidaten eine zentrale Voraussetzung für den Beitritt (siehe den Beitrag von Peter Baum). Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie es möglich war, dass ein großer Teil der immerhin mehr als 20.000 europäischen Rechtsakte in kurzer Zeit – vom Gipfel in Nizza (2000), auf dem der Fahrplan für die Umsetzungen verabschiedet wurde, bis zum Gipfel von Kopenhagen (2002) sind nur zwei Jahre vergangen - in die nationale Gesetzgebung der Beitrittsländer übertragen wurde.

Eine wichtige Grundlage für eine rasche Übernahme wurde im Dezember 2000 auf den EU-Gipfel in Nizza gelegt. Auf der Grundlage dieses Vertrags wurde den EU-Institutionen bescheinigt, auch nach einer Erweiterung der EU handlungsfähig zu bleiben. Für den weiteren Verlauf der Osterweiterung bedeutete dies, dass alle weiteren Reformbemühungen innerhalb der EU sowohl inhaltlich als auch zeitlich von den Beitrittsverhandlungen abgekoppelt wurden. Sowohl die Bemühungen um eine Reorganisation und Refinanzierung im Agrarsektor (siehe den Beitrag von Katja Töttler) als auch die Neugestaltung der europäischen Institutionen durch den Konvent laufen seit Nizza unabhängig von den Beitrittsgesprächen, d.h. auch ein Scheitern oder Stocken dieser politisch hochsensiblen Reformen wäre offiziell ohne Belang für die Osterweiterung gewesen. Durch diese inhaltliche Entkopplung wurde nicht nur viel politischer Zündstoff aus den Verhandlungen herausgenommen, sondern die Gespräche wurden auch beschleunigt, da sich die beteiligten Akteure nun ganz auf die Erfüllung des letzten noch ausstehenden Kriteriums konzentrieren konnten, die Übernahme des *Acquis*. Auf andere Reformprozesse musste keine Rücksicht mehr genommen werden.

Auch nach der Entkopplung der Beitrittsverhandlungen von den internen Reformen der EU hätte eigentlich erwartet werden können, dass die Umsetzung der europäischen Rechtsakte in die nationale Gesetzgebung der Beitrittsländer ein langsamer, ständig von Rückschlägen bedrohter Prozess sei, da (nahezu) alle Gesetze, Richtlinien, Verordnungen etc. von den Beitrittskandidaten übernommen werden mussten. Für die ost- und südosteuropäischen Länder bedeutete dies, dass zahllose neue Gesetze und Regelungen erlassen und administrativ umgesetzt werden mussten. Unsere Gesprächspartner betonten in diesem Zusammenhang, dass es dabei trotz dieser zu erwartenden Probleme keinen politischen Rabatt geben hätte.

⁵ Während mit anderen Ländern wie Spanien, die in wirtschaftlicher Hinsicht dem EU-Durchschnitt deutlich näher lagen als die mittel- und osteuropäischen Länder, bis zu zehn Jahren verhandelt wurde, dauerten die Verhandlungen mit den ost- und südosteuropäischen Ländern nur drei bzw. fünf Jahre (von 1998 bzw. 2000 bis Ende 2002).

Allerdings bestand sowohl für die bisherigen EU-Mitglieder als auch für die Beitrittsländer die Möglichkeit, Übergangsfristen und/oder -regelungen zu beantragen, die für einen festgelegten Zeitraum Sonderregelungen einräumen, sei es, weil die bisherigen EU-Länder durch eine zu rasche Umsetzung bestimmter Rechte wirtschaftliche Einbussen für ihre Bevölkerung fürchten, wie etwa Deutschland im Falle einer zu raschen Freizügigkeit von polnischen Arbeitnehmern, sei es, weil die Beitrittskandidaten Angst vor einem Ausverkauf ihres Landes haben, wie Ungarn im Bezug auf Landkaufrechte durch ausländische Investoren.⁶ Bei solchen Problemen musste ein Kompromiss zwischen nationalen Befürchtungen und Interessen und europaweit möglichst einheitlichen Regelungen gefunden werden.

Die Übernahme des *Acquis* war für die einzelnen Beitrittsländer mit einem gewaltigen bürokratischen Aufwand verbunden. Da es utopisch wäre, alle Regelungen auf einmal abarbeiten zu wollen, hat die Union auf die Strategie des Kleinarbeitens von Problemen zurückgegriffen. Anstatt sich aller Rechtsakte gleichzeitig zu widmen, hat man die 20.000 Akte in 31 Kapitel unterteilt. Diese Kapitel wurden schrittweise abgearbeitet. Hierdurch wurde die Abarbeitung und die Vereinbarung von Kompromissen erleichtert. Durch dieses Verfahren konnten vor dem entscheidenden Gipfel von Kopenhagen (Dezember 2002) die meisten der Kapitel abgeschlossen werden. Die Ausnahmen (Landwirtschaft, Finanz- und Haushaltsbestimmungen, Wettbewerbspolitik) betrafen vor allem haushaltsrelevante Entscheidungen, die erst auf dem Gipfel geklärt werden sollten.

Formell war die Übertragung des *Acquis* das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und den jeweiligen Beitrittskandidaten. Die Verhandlungen mit den 12 Kandidatenländern erfolgten offiziell unabhängig voneinander. Der EU-Kommission kam hierbei eine Koordinationsfunktion zu (zur Verflechtung der supranationalen und intergouvernementalen Elemente siehe den Beitrag von Kreitenweis und Norbisrath). In der Praxis verlief der Verhandlungsprozess über ein Kapitel in vier Phasen:

Die Kommission eröffnete die Gespräche über ein Kapitel des *Acquis* mit einem sogenannten Screening-Prozess. In diesem Prozess wurden dem Beitrittsland die in dem jeweiligen Kapitel zusammengefassten Regelungen erläutert. Anschließend formuliert das Beitrittsland seine Position und kann an dieser Stelle den Wunsch nach Übergangsfristen vortragen und begründen. In der dritten Phase schlägt die Kommission dem Rat eine Verhandlungsposition gegenüber den Bewerbern vor. Die EU-Kommission versucht dabei sowohl den Interessen der EU als auch denen der Beitrittskandidaten gerecht zu werden. Die letzte Entscheidung liegt beim Rat, in dem die Empfehlung der Kommission diskutiert wird. Der Rat muss den Abschluss eines Kapitels einstimmig beschließen.

Da sich der *Acquis* beständig weiterentwickelt, kann ein Kapitel auch bei Zustimmung des Rats und der Beitrittsländer nicht als endgültig abgeschlossen gelten. Auch zwischenzeitlich verabschiedete Richtlinien und Verordnungen müssen in das nationale Recht übertragen werden.

Der schnelle Abschluss der meisten Kapitel war auch das Ergebnis eines zeitlich eng bemessenen „Fahrplans“. Dieser Fahrplan war im Jahr 2000 von der EU-Kommission erarbeitet. Er wurde vom Europäischen Rat im selben Jahr beschlossen wurde und im Dezember 2001 auf dem EU-Gipfel im belgischen Laeken weiter präzisiert. Da dieser Plan als allgemeiner Konsens zwischen den EU-Mitgliedern gilt, hatten alle Beteiligten nur wenige Möglichkeiten, von diesem ehrgeizigen Zeitprogramm abzurücken, wenn sie nicht als Blockierer dastehen möchten. Dank dieses Selbstbindungseffektes wurden Verzögerungs-

6 Siehe den Beitrag von Kreitenweis und Norbisrath und den Überblick über die Ergebnisse der Verhandlung European Commission/ Directorate-General Enlargement (2003): *Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations. Chapter by Chapter* (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/negotiationsguide.pdf>; Abruf am 22.3.2003). Dieser Übersicht lässt sich entnehmen, dass etwa 200 Übergangsregelungen vereinbart wurden.

taktiken erheblich begrenzt. Dadurch erklärt sich auch, warum trotz manchmal scheinbar unvereinbarer Positionen im Rat in relativer kurzer Zeit ein Kompromiss gefunden werden konnte.

Als vorteilhaft erwies es sich auch, dass zunächst mit den unkontroversen Themen begonnen wurde. Hier konnte leichter ein Kompromiss gefunden werden. Auch folgte der Rat in der Regel dem Vorschlag der Kommission. Gegen Ende der Verhandlungen, bei den oftmals heikleren Themen, herrschte dann ein größerer Zeitdruck. In Anbetracht des straffen Zeitplans waren die Akteure gezwungen, rasch einen Konsens zu finden, da der zeitliche Spielraum für Blockaden oder langwierige Diskussionen gering war. Häufig geht es dabei um die Frage, wie die Gelder in Zukunft in Europa verteilt werden und welche Förderung die osteuropäischen Länder bekommen würden.

Die zeitliche Straffung zwang die Akteure, möglichst effektiv zu arbeiten. Insgesamt waren etwa 1.000 Beamte mit der Erweiterung befasst, einschließlich der 360 Mitarbeiter der Generaldirektion Erweiterung. Diese Generaldirektion war erst 1999 eingerichtet worden. Die dort unter dem deutschen Kommissar Günter Verheugen arbeitenden Beamten erstellen nicht nur die jeweilige Verhandlungsposition der Kommission, sondern koordinieren auch die Übernahme des *Acquis* durch die Kandidatenländer. Es waren maßgeblich die Spezialisten der Kommission, die den oben besprochenen Fahrplan erstellten und seine Einhaltung garantieren.

Aber nicht nur die Kommission hat speziell zur Vorbereitung der Erweiterung Mitarbeiter abgestellt. Zweimal pro Woche tagte die sogenannte Erweiterungsgruppe. In diesem Gremium trafen sich Beamte aller EU-Mitgliedsländer, die für den Zeitraum der Erweiterung sich einzig und allein um dieses Thema kümmerten. Deutschland wurde dabei von einer Beamtin⁷ der deutschen Botschaft in Brüssel vertreten. In den wöchentlichen Runden wurde versucht, Differenzen zwischen den Mitgliedsländern aufzudecken, und wenn möglich schon im Vorfeld der EU-Gipfel auszuräumen. Weiter erarbeitete die Gruppe eine mögliche Position des Rates, die von diesem teilweise schon ohne größere Änderungen übernommen wurde.⁸

Die Erweiterung wurde, wie hier gezeigt werden sollte, nicht auf den Treffen des Europäischen Rats, die alle sechs Monate im Rampenlicht der Öffentlichkeit stattfinden, vorwärtsgetrieben. Vielmehr war es der Beamtenapparat in der Kommission, den Ständigen Vertretungen, den Botschaften und im Rat, der hinter der Bühne durch Koordinationsarbeit, Absprachen über die Positionen der Länder, dem Ausgleichen von möglichen Differenzen eine Einigung auf den großen Konferenzen erst möglich machten. Dies war der eigentliche Motor für die Erweiterung. Gefördert wurde diese Arbeit, wie einige unserer Gesprächspartner betonten, besonders durch den Willen zur Erweiterung und damit zum Konsens, der in den verschiedenen Institutionen herrscht. Darüber hinaus sind es vor allem drei technische Verfahren, einmal die Entkopplung von anderen möglichen Problemfeldern, zweitens die Strategie des Kleinarbeitens von Problemen, und nicht zuletzt die Vorgabe eines engen Fahrplans, die die Arbeit der Beamten beschleunigen. Wie effizient dieses Verfahren ist, hat sich besonders in den Monaten nach unseren Gesprächen gezeigt: Bis zum Treffen des Europäi-

⁷ Die Beamtin gehört dem Auswärtigen Dienst an. In dem Gespräch betonte sie immer wieder, dass sie, auch wenn sie die Gespräche vor Ort führt, in ihren Positionen an die Weisungen des Außenministeriums gebunden ist, das von Berlin aus die Position der Bundesrepublik definiert.

⁸ Die Beitrittsstaaten versuchen gerade auf informeller Ebene ihre eigene Position zu stärken. Durch persönliche Gespräche möchten sie einzelne EU-Mitgliedsstaaten von ihrer Position überzeugen. Wie bei den Gesprächen in der ungarischen Botschaft zu erfahren war, sind diese Bemühungen häufig von Erfolg gekrönt. Weiter treffen sich die Beitrittskandidaten zwei Mal im Jahr, denn auch wenn ihre Aufnahmenanträge unabhängig voneinander laufen, so ist es doch von großer Bedeutung für sie, die momentane Situation der anderen zu kennen. Auch werden auf diesen Treffen die unterschiedlichen Positionen der Unions-Ländern besprochen und ein mögliches Vorgehen diskutiert.

schen Rats in Kopenhagen (Dezember 2002) wurde die Übernahme des Acquis abgeschlossen, und somit auch das letzte Kriterium erfüllt.

IV.**Die Akteure der Osterweiterung**

Andrea Kreitenweis und Lea Norbisrath

Nach dem Ende des kalten Krieges und dem Beginn der politischen Unabhängigkeit wurde die EU als Wirtschaftsraum für viele mittel- und osteuropäische Staaten relevant. Die Mitgliedschaft in der EU ist für viele dieser Länder inzwischen eines der wichtigsten Ziele, und so wurden im März 1998 Verhandlungen mit der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Polen, Slowenien und Zypern aufgenommen. Im Februar 2000 begannen Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren Ländern (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und die Slowakische Republik).

Die Beitrittsländer sind mit der EU in Verhandlungen getreten, um eine Einigung über den Zeitpunkt und die Modalitäten ihrer Aufnahme zu erzielen. Die Gespräche werden zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern geführt und von der Kommission koordiniert. Diese Verhandlungen wurden am 13. Dezember 2002 in Kopenhagen erfolgreich abgeschlossen. Sie mündeten in einen mittlerweile im Internet abzurufenden Beitrittsvertrag (<http://europa.eu.int/comm/enlargement>). Nach seiner Formulierung wird der Vertrag dem Europäischen Parlament am 9. April 2003 zur Zustimmung vorgelegt und am 16. April 2003 in Athen unterzeichnet. Dann wird dieser Vertrag den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern zur Ratifikation zugeleitet. In den Beitrittsländern wird dann auf Grundlage einer Volksabstimmung (vgl. Übersicht 1) über die Ratifikation der Verträge entschieden. In den Mitgliedsstaaten entscheiden die nationalen Parlamente. Nach der Ratifikation tritt der Vertrag voraussichtlich am 1. Mai 2004 in Kraft; das jeweilige Beitrittsland wird Mitglied der Europäischen Union.

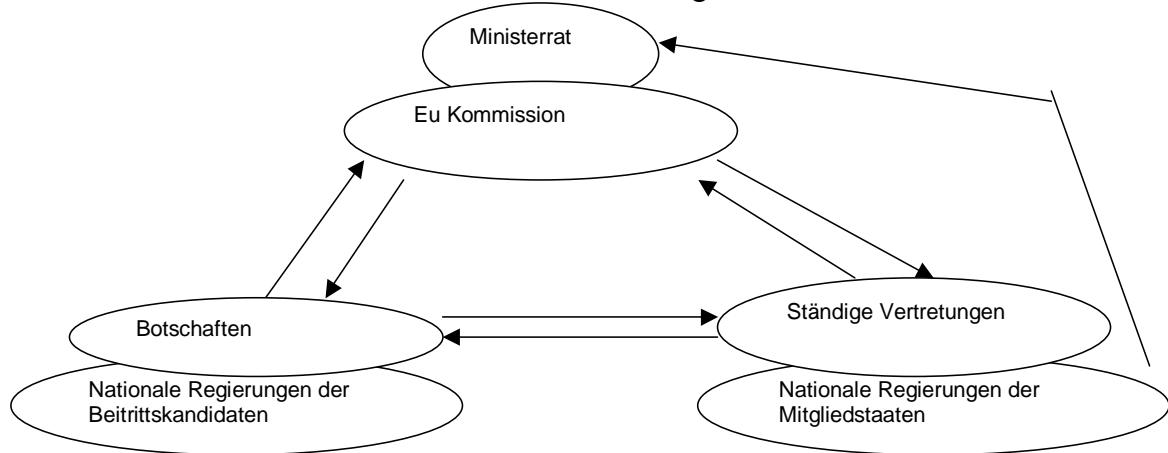
Übersicht 1: Datum der Volksabstimmungen in den zehn Beitrittsländern

Land	Datum
Malta	08.03.03
Slowenien	23.03.03
Ungarn	12.04.03
Litauen	10-11.05.03
Slowakei	16-17.05.03
Polen	08.06.03
Tschechische Republik	15-16.06.03
Estland	14.09.03
Lettland	20.09.03

An den Beitrittsverhandlungen sind verschiedene Akteure auf der nationalen und der supranationalen Ebene beteiligt. Auf der nationalen Ebene sind die ständigen Vertretungen der Mitgliedsländer und die Botschaften der Beitrittskandidaten bei der EU beteiligt. Die Kommission mit ihren Generaldirektionen gehören der EU-Ebene an. Eine besondere Rolle spielt dabei die Generaldirektion „Erweiterung“ unter der Leitung von Kommissar Verheugen.

Die verschiedenen Ebenen sind eng miteinander verflochten. Keinesfalls werden die Verhandlungen ausschließlich von einer zentralen Stelle (etwa von der Generaldirektion „Erweiterung“ der Kommission) geführt. Die besonderen, sehr stark von nationalen Akteuren bestimmten Entscheidungsstrukturen der EU dokumentieren sich darin, dass in vielen Bereichen Verhandlungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten geführt werden müssen. In der Übersicht 2 ist der sowohl supranationale als auch intergouvernementale Charakter des Erweiterungsprozesses der EU graphisch dargestellt (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2: Die Interaktionsstruktur der Verhandlungen



Die Botschaften der Beitrittskandidaten erhalten von ihren nationalen Regierungen Anweisungen und Richtlinien für die zu führenden Verhandlungen; ebenso verhält es sich mit den ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten. Die EU Kommission übergibt dem Ministerrat Vorschläge aus seinen Verhandlungen mit Botschaften und ständigen Vertretungen, zur Zustimmung. Dabei handelt es sich zumeist nur noch um eine Formalität, da im Verhandlungsprozess entweder durch die Kommission geschlichtet wird (supranational) oder die Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten auch auf bi- und multilateraler Ebene untereinander verhandeln (integovernmental). Bei unterschiedlicher Auffassung eines EU-Mitgliedstaates und eines Beitrittskandidaten schlägt die Kommission in Sachfragen einen Kompromiss vor, der in der Regel beiden Parteien entgegenkommt.

Aus der Grafik wird außerdem die starke Stellung der Mitgliedsstaaten deutlich, da die Regierungen der Mitgliedstaaten zugleich auch den Ministerrat bilden, der seine Zustimmung zu den ausgehandelten Positionen geben muss. Wenn auch nur ein einziger Mitgliedstaat seine Zustimmung verweigert, kann die Aufnahme eines Landes verhindert werden. Die Beitrittskandidaten hingegen besitzen kein gemeinsames Gremium auf supranationaler Ebene. Das verhindert jedoch nicht den zwischenstaatlichen Dialog der Beitrittskandidaten über die ausgehandelten Zugeständnisse und Beitrittsbedingungen, da das ausgetauschte Wissen zu einer Stärkung der Verhandlungsposition führen kann. Die Beitrittskandidaten dürfen außerdem bei bestimmten Sitzungen der EU 15 als Beobachter teilnehmen und können sich so über die Positionen der Mitgliedsländer informieren.

Polnische Beispiele:

Im Interview mit Herrn D., der in der Generaldirektion für Erweiterung insbesondere für Polen zuständig ist, wurden einige Beispiele für die oben aufgeführte Problematik erwähnt. Polen begann die Verhandlungen zum Beitritt 1998. Die Hauptprobleme sind, wie bei vielen Beitrittskandidaten, der große Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft (18,8 % im

Jahre 2000), die Regionalpolitik, der Wettbewerb, der Haushalt und Justiz und Inneres (Schutz der Außengrenze). Die entsprechenden fünf Kapitel mussten zum Zeitpunkt unserer Interviews noch abgeschlossen werden; 25 der insgesamt 30 Kapitel (ohne das Kapitel 31: Sonstiges) waren schon vorläufig abgeschlossen. Als Beispiel für zwischenstaatliche Einigung kann die Regelung der Freizügigkeit (wichtiger Bestandteil des *acquis communautaire*) für Polen genannt werden. Deutschland befürchtete einen massiven Zustrom polnischer Arbeitskräfte. Um eine Blockade der Verhandlungen zu verhindern, stimmte Polen in bilateralen Verhandlungen mit Deutschland einer Übergangsregelung von 2+3+2 Jahren zu. Für maximal sieben Jahre wurde der polnischen Bevölkerung nur eine eingeschränkte Freizügigkeit zugestanden. Hier wird deutlich, dass den Vereinbarungen auf supranationaler Ebene Verhandlungen auf der zwischenstaatlichen Ebene vorausgehen.

Auf der anderen Seite werden nicht nur Bedenken der Mitgliedstaaten berücksichtigt, sondern auch die Beiträtskandidaten handeln für sich Sonderregelungen aus. Da Polen einen Ausverkauf des Landes aufgrund sehr niedriger Grundstückspreise vor allem an deutsche Investoren befürchtete, wurden 12 Jahre Übergangsfrist für den Grunderwerb ausgehandelt. In dieser Zeit dürfen EU-Bürger nicht ohne weiteres Land in Polen erwerben; ausländische Investoren oder auch Privatpersonen benötigen Sondergenehmigungen. Diese Regelung wurde durch einen Kompromissvorschlag der EU Kommission erreicht, da Polen zunächst 18 Jahre forderte und andere Staaten nicht mehr als 7 Jahre zugestehen wollten.

Ungarische Beispiele:

Ungarn war der erste Beiträtsbewerber der mittel- und osteuropäischen Staaten. Bereits im März 1994 stellte es einen Aufnahmeantrag an die EU. Im Gespräch mit Herrn B., einem Mitarbeiter der ungarischen Botschaft in Brüssel wurde deutlich, dass die EU zu allgemeinen Verordnungen und Verhandlungen mit den Beiträtskandidaten tendiert – trotz des Prinzips der Differenzierung, das vom Europäischen Rat in Helsinki (1999) beschlossen wurde. Dies ist teilweise ein Nachteil, da jeder Beiträtskandidat ein auf sich zugeschnittenes Abkommen benötigt.

Ungarn nimmt zum Beispiel beim Handel mit Industriegütern eine Sonderstellung ein, da sich der Wirtschaftsstandard Ungarn in einigen Bereichen der EU stark angenähert hat. Ungarn ist der einzige Beiträtskandidat mit positiver Handelsbilanz und niedriger Arbeitslosenquote. Auch im Bereich Wissenschaft und Bildung wurden Zusatzabkommen zur Erleichterung des Austausches geschlossen. Diese Verträge wurden von den EU 15, vertreten durch die Kommission und den Rat auf supranationaler Ebene, direkt mit der Regierung Ungarns abgeschlossen. Ein weiteres Beispiel für bilaterale Beziehungen der Beiträtskandidaten untereinander ist die Übergangsregelung für den Landerwerb. Hier hat Ungarn durch engen Kontakt mit Polen von deren Erfolg bei den Verhandlungen bezüglich der Übergangsregelung erfahren und eine ähnliche Frist für sich bei der EU gefordert.

Festgehalten werden kann: Die EU ist weder als Staatenbund noch als im herkömmlichen Sinne einheitliches politisches System zu verstehen, da sie sowohl supranationale als auch intergouvernementale Elemente und Akteure vereint. Trotz der nicht institutionell festgelegten Verhandlungsstrukturen und der informellen und unübersichtlichen Kommunikationswege ist es der EU und ihren Beiträtskandidaten gelungen, die Verhandlungen erfolgreich voranzutreiben. Vor allem ungarische Diplomat Herr B. konnte in seinem Vortrag deutlich machen, wie wichtig die diplomatischen Beziehungen, Verhandlungsgeschick und Informationen über den Stand der andern Staaten sind. Frau B., Mitarbeiterin der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU, wies auf die außerordentlich wichtige Stellung der ständigen Vertretungen hin, die sie als „Bundesregierung in Miniaturausgabe“ bezeichnete. Jedes Bundesministerium stellt einen Vertreter in der deutschen Ständigen Ver-

tretung, der als Experte in Sachfragen vor Ort verhandelt und in ständigem Kontakt mit der Regierung steht. Dieser agiert als Bindeglied zwischen supranationaler und nationaler Ebene. Jeder Beschluss und jede Entscheidung wird nur nach genauer Absprache mit den nationalen Bundesministerien gefasst. Dies macht einen ungeheuren Kommunikations- und Verwaltungsaufwand erforderlich. Insgesamt war es für uns erstaunlich, wie die vielen unterschiedlichen Ebenen und Akteure effektiv arbeiten und ein Resultat erzielen, ohne sich gegenseitig zu blockieren.

Zusätzliche Informationsquellen

Europäische Kommission, 2002: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/poland/index.htm>

Europäische Kommission, 2002: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/index.htm>

Presse und Informationsamt der Bundesregierung, 1999: Europa 2002, Die Europäische Union und die Wählungsunion

V.

Institutionelle Reformen der EU. Das Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik

Katja Töttler

Ein zentrales Charakteristikum der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) war und ist die Verquickung sozialer und wirtschaftspolitischer Ziele. Einerseits sollten mit ihr der Lebensstandard und die Einkommen der europäischen Landwirte gesichert werden, indem wohlfahrtsstaatliche Funktionen auf die EU-Ebene verlagert wurden, andererseits sollte der europäische Agrarmarkt durch Markteingriffe wie künstliche Preisfestlegung und Verteuerung von Importprodukten vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden. Durch garantierte Preise und Absatzmengen wurde die Produktion in der EG derart angeheizt, dass es bereits ab den 70er Jahren zu erheblichen Überschüssen kam, die nur mit hohen Subventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt oder eingelagert werden konnten. Infolgedessen stiegen die Kosten für die GAP im EG-Haushalt ständig an. Zugleich wurden die sozialpolitischen Ziele der GAP verfehlt: Die Mehrheit der Bauern profitierte nur indirekt von ihr. Die Subventionen kamen vor allem den Großbetrieben im Nordwesteuropa zugute, und die regionalen Unterschiede vertieften sich oder blieben zumindest bestehen, anstatt dass sie durch die *gemeinsame* Agrarpolitik nivelliert wurden. Darüber hinaus ging die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft zurück; ihr Beitrag zum Sozialprodukt der EG sank ebenfalls (vgl. Europa 1994; Götz 2001; Koester 1995; Rieger 1995, 2000; Urff 2002).

Vor diesem Hintergrund und steigendem Druck von außen durch die WTO-Verhandlungen, die darauf abzielten, den internationalen Agrarhandel allmählich zu liberalisieren, wurde mit der MacSharry-Reform 1992 ein erster Versuch gestartet, die GAP so zu reformieren, dass - u.a. durch Einführung von Direktzahlungen als Ausgleich für Preissenkungen und Flächenstilllegungen - Produktion und Einkommen zumindest teilweise voneinander entkoppelt wurden. Es zeigte sich jedoch, dass diese Ansätze nicht ausreichten. Der nächste Reformversuch erfolgte in der Agenda 2000, die 1999 in Berlin verabschiedet wurde. Die Ansätze der MacSharry-Reform wurden fortgesetzt, allerdings blieben die (institutionellen) Grundstrukturen der GAP unangetastet: Zwang zum einstimmigen Konsens, künstliche Preisfestsetzung, Schutz des europäischen Agrarmarktes vor Konkurrenz, weiterhin Produktionsanreize etc. Die GAP wurde zwar durch Einführung einer Vielzahl von Förderprogrammen mit nationalen Gestaltungsmöglichkeiten teilweise renationalisiert, die Finanzierung erfolgt jedoch weitgehend gemeinschaftlich. Die Lasten sind dabei nicht gleichmäßig verteilt, und so gibt es immer wieder Streit zwischen Nettozahlern und -empfängern. Die Kosten der GAP wurden auf hohem Niveau eingefroren und spiegeln nicht die Bedeutung der Landwirtschaft wider (vgl. Ruoff 1999; Rieger 2000; Urff 2002)⁹.

Auch wenn zum Zeitpunkt der Verabschiedung klar war, dass die EU um Länder aus Mittel- und Osteuropa erweitert werden sollte, so wurden dafür doch nicht die nötigen Weichen gestellt. Zumindest ist aber umstritten, ob die Entscheidungen zur Finanzierung der

⁹ Im Interview mit Herrn M. wies dieser am 05.07.2002 darauf hin, dass der Anteil der Agrarpolitik am EU-Haushalt immer noch 45% betrage. Allerdings müsse man berücksichtigen, dass die EU kein Staat mit Allzuständigkeit sei, so dass diese Summe relativiert werden müsse. Herr D. (04.07.2002) verwies darauf, dass diese Zahlungen an 2-3% der europäischen Bevölkerung fließen, diese aber nur 5 % zum Bruttoinlandsprodukt beisteuern.

GAP in der Agenda 2000, die bis 2006 gelten, ausreichend sein werden, um neuen Mitgliedern die gleichen Hilfen zu gewähren¹⁰. Jedenfalls wurden wichtige Entscheidungen auf Ende dieses Jahres sowie 2003 verschoben, und manche Regelungen zum Abbau der Wettbewerbsverzerrungen und Produktionsanreize treten erst 2005/6 in Kraft. Sicher ist nur, dass spätestens ab 2006 eine Neuregelung der Finanzierung der GAP erforderlich ist, da ansonsten die Haushaltsobergrenze von 1,27% des EU-BIP gesprengt würde. Derzeitige Nettoempfänger müssten auf Subventionen zugunsten neuer Mitglieder verzichten und Nettozahler müssten weitere Finanzmittel zuschießen (vgl. Weise 2001; Urrff 2002). Daran sind beide Seiten nicht interessiert. Auf der Seite der derzeitigen Empfängerländer plädieren v.a. Frankreich und Spanien für den Erhalt der bisherigen Subventionspolitik bis 2006 (vgl. Henrichsmeyer 1996). Deutschland, die Niederlande, Schweden und Großbritannien sind gegen die Übertragung des derzeitigen Systems der Direktzahlungen an die Beitrittskandidaten (FAZ 16.06.2002). Andererseits wird aber diskutiert, ob man den Beitrittsstaaten die derzeitigen Direktbeihilfen und Subventionen verweigern kann oder ob sie vielmehr zum Besitzstand der EU gehören und aus Gründen der Gerechtigkeit auch Neumitgliedern gewährt werden müssten¹¹. Insbesondere die Kommission zählt die GAP zum EU-Besitzstand, allerdings hat auch sie vorgeschlagen, die Direktzahlungen nur gestaffelt in den Beitrittsländern einzuführen, so dass diese erst ab 2013 den vollen Satz bekämen (vgl. Interview mit Herrn M. am 05.07.2002).

Auch wenn der Reformbedarf bzw. -druck wegen der anstehenden Osterweiterung zugenommen hat, da in den mittel- und osteuropäischen Staaten die Landwirtschaft einen viel größeren Stellenwert besitzt und sie deshalb bei gleichbleibendem Subventionsniveau erhebliche Ansprüche¹² erheben könnten, so muss dennoch unterstrichen werden, dass die GAP auch ohne Osterweiterung einer grundlegenden Reform bedurft hätte¹³. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die GAP weitgehend isoliert von anderen Politikbereichen geregelt wird¹⁴. So wurde denn auch die GAP bzw. das entsprechende Kapitel des *Acquis communautaire*, den die Beitrittskandidaten vollständig übernehmen müssen, bisher aufgeschoben und aus den Verhandlungen zur Osterweiterung weitgehend ausgeklammert.¹⁵

Die Kommission hat am 10.07.2002 vorgeschlagen, die Direktbeihilfen um jährlich 3%¹⁶ zu senken und ökologische Kriterien mehr zu berücksichtigen, aber offenbar sollen die

¹⁰ Herr M. (05.07.2002) erklärte hierzu, dass die EU-Staaten und die Kommission inzwischen die Meinung vertreten, dass keine Direktzahlungen in der Agenda vorgesehen seien, dass diese aber zum Teil des *Acquis* gehörten und daher (eigentlich) gewährt werden müssten. Die Lösung dieses Widerspruches sei auf später vertagt worden.

¹¹ Das Argument der Gerechtigkeit ist berechtigt, wenn man die Situation der Landwirte in der EU mit derjenigen der Landwirte in den Beitrittsstaaten vergleicht. Allerdings verwies Frau K. (04.07.2002) darauf, dass die 100%-ige Zahlung von Direktbeihilfen in den Beitrittsstaaten zu einer einseitigen Bevorzugung des Agrarsektors führen würde, da die dortigen Einkommen erheblich steigen würden. Es würde Ungerechtigkeiten innerhalb der einzelnen Länder geben. Dies könnte den Integrationsprozess erschweren.

¹² Frau K. (04.07.2002) zufolge hätten die Landwirte in den meisten Beitrittsländern aber gar keinen rechtlichen Anspruch auf Direktbeihilfen bzw. Ausgleichszahlungen, da dort das Preisniveau in der Regel niedriger sei und damit die Grundlage für diese Preisausgleichszahlungen entfiel.

¹³ Die Kommission vertritt hier allerdings einen anderen Standpunkt: Eine Agrarreform sei keine notwendige Bedingung für die Osterweiterung; vielmehr berücksichtige ihr Vorschlag vom 30.01.2002 den finanziellen Rahmen der Agenda 2000, und das Budget würde nicht überschritten.

¹⁴ So ist z.B. der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) der Nationalstaaten bei der EU, der normalerweise die Treffen der einzelnen Ministerräte vorbereitet, bei der GAP ausgeschaltet. An seine Stelle tritt der Sonderausschuss für Landwirtschaft (SAL), der sich allein mit agrarpolitischen Fragen befasst und nicht wie der COREPER alle Politikbereiche der EU abdeckt.

¹⁵ Herrn M. zufolge gehören zwar die Direktzahlungen bereits jetzt zu den umstrittensten Themen, allerdings seien die Umstrukturierung der Landwirtschaft in den Beitrittsländern und die entsprechenden Programme zur ländlichen Entwicklung von größerer Bedeutung als die direkten Einkommensbeihilfen.

¹⁶ Die Direktzahlungen sollen nur noch pauschal gewährt werden (FAZ 11.07.2002).

Gesamtausgaben nicht reduziert werden (Zeit 18.07.2002). Die für 2002 geplanten Änderungen in der GAP sind allerdings bislang unterblieben. Im Unterschied zur Osterweiterung an sich, die einstimmig beschlossen werden muss, ist für eine Reform der GAP nur eine qualifizierte Mehrheit vonnöten. Die GAP müsste möglichst *vor* den ersten Beitritten geändert werden, da sich ansonsten v.a. die derzeitigen Nettozahler mit ihrer Position nicht mehr durchsetzen könnten und ihnen eine Vetomöglichkeit fehlt. Es sei aber nicht möglich, gleichzeitig die Beitrittsverhandlungen und die GAP-Reform abzuwickeln (vgl. Interview mit Herrn M. 05.07.2002).

Bei den Plänen zur GAP-Reform und zur Osterweiterung tritt einmal mehr die zentrale Position der EU-Kommission zutage, da sie aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen sowie ihres Netzwerkes den Mitgliedsstaaten und Kandidatenländern möglichst kompromissfähige Vorschläge (Initiativrecht bzw. -monopol) unterbreiten kann. Dennoch ist ihre Macht auch wieder eingeschränkt, da die endgültigen Entscheidungen in der Hand der Nationalstaaten liegen, so dass in der Vergangenheit und mit großer Wahrscheinlichkeit auch in der Zukunft nationalen Interessen immer wieder Vorrang eingeräumt wurde und werden wird, auch wenn dies nicht einmal zu einer annäherungsweise optimalen Lösung führt¹⁷.

Literatur

- Europa in 100 Stichworten, Dezember 1994: Von Agrarpolitik bis Zollunion. Handbuch zur Europa-Politik. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.). Bonn.
- Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 16.06.2002: Schröder stellt sich gegen EU. (zit. als FAZ).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.09.2002: EU-Sondergipfel mit Beitrittskandidaten. Nr. 219. S. 2. (zit. als FAZ).
- Götz, Volker; Grottke, Johannes, 2001: EU-Agrarmarktordnung und Osterweiterung der Europäischen Union. In: Oberender, Peter (Hg.), 2001: Osterweiterung der EU und Transformation als Herausforderungen. Bayreuth: Verlag PCO. S. 115-134.
- Henrichsmeyer, Wilhelm, 1996: Problems And Perspectives of the EU: Agricultural Policy And Competition For Financial Resources. In: Kaiser, Karl; Brüning, Martin (Hg.), 1996: East-Central Europe and the EU: Problems of Integration. Bonn: Europa Union Verlag. S. 93-105.
- Interview mit Herrn Dr. D., DG Enlargement, Poland team, 04.07.2002
- Interview mit Frau K., Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU, 04.07.2002: Die Osterweiterung: Aktueller Verhandlungsstand und weiteres Vorgehen.
- Interview mit Herrn M., DG Agriculture/Enlargement, 05.07.2002: Die Integration der Beitrittskandidaten in die Gemeinsame Agrarpolitik.
- Interview mit Herrn Sch., DG Enlargement, 03.07.2002: Die aktuelle Situation der Osterweiterung.
- Koester, Ulrich, 1995: Die Europäische Agrarpolitik Eine Reform ohne Ende? In: Politik und Zeitgeschichte. „Das Parlament“ (Beilage). Beilage Nr. 33/34. S. 25-33.
- Rieger, Elmar, 1995: Der Wandel der Landwirtschaft in der Europäischen Union. Ein Beitrag zur soziologischen Analyse transnationaler Integrationsprozesse. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 47: 65-94.
- Rieger, Elmar, 2000: The Common Agricultural Policy. Politics Against Markets. In: Wallace, Helen; Wallace, William (Hg.): Policy-making in the European Union (4th edition). Oxford/New York: Oxford University Press. S. 179-209.
- Ruoff, Michael; Strohmeier, Rudolf, 1999: AGENDA 2000 - Vorbereitung der Union auf die bevorstehenden Herausforderungen - Landwirtschaft. In: Strohmeier, Rudolf (Hg.), 1999: Die Europäische Union. 2., neu bearb. und aktualisierte Auflage. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 67-81.
- Urff, Winfried von, 2002: Agrarmarkt und Struktur des ländlichen Raumes in der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner (Hg.), 2002: Europa-Handbuch. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S. 425-438.
- Weise, Christian, 2001: EU-Osterweiterung finanziert - Reformdruck wächst. Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013. DIW-Wochenbericht 36/01. www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte
- (Die) Zeit, 18.07.2002: Umstrittene Reform. Nr. 30. S. 19.

¹⁷ Die Kommission bzw. Herr D. als Vertreter der Kommission ist hingegen der Auffassung, dass es den Ländern *nicht* gelingen wird, ihre speziellen Interessen durchzusetzen.