

Lars Knuchel

**Mittlerin und manches mehr**

**Die Rolle der Europäischen Kommission bei den  
Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung  
- eine Zwischenbilanz**

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, sozial- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced European Studies* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

#### Der Autor:

**Lars Knuchel**, lic.phil.hist., studierte Geschichte, Staatsrecht und Medienwissenschaften an der Universität Bern. Seit über zehn Jahren arbeitet er als Journalist, derzeit ist er Redaktor Ausland von Schweizer Radio DRS. 1995-1999 war Lars Knuchel als Korrespondent in Moskau tätig. 1999-2001 absolvierte er berufsbegleitend den Nachdiplomstudiengang am Europainstitut der Universität Basel. Der vorliegende Beitrag ist eine gekürzte und überarbeitete Version seiner im Rahmen der Studien zum Master of Advanced European Studies in Basel verfassten Diplomarbeit.  
Kontakt: lknuchel@datacomm.ch

#### Inhalt

1	Einleitung	5
2	Grundlagen	7
	2.1 Kommission	7
	2.1.1 Wesen der Kommission	7
	2.1.2 Rolle, Funktionen und Stellung der Kommission	8
	2.1.3 Die Kommission im Licht der akademischen Debatte	9
	2.2 Erweiterung	11
	2.2.1. Zu den Besonderheiten der EU-Osterweiterung	11
	2.2.2. Zur Verhandlungsphase als zentralem Abschnitt der EU-Osterweiterung	12
3	Schritte zur Osterweiterung	16
	3.1 An der Tür – Brüsseler Lernprozess	16
	3.2 Am Verhandlungstisch – Brüsseler Strategien	18
	3.2.1. Auftakt mit “screenings” und zügigem Tempo	18
	3.2.2. Die ersten Fortschrittsberichte: Schelte für manche	20
	3.2.3. Brüsseler Beben, Berliner Sondergipfel und Krieg auf dem Balkan	22
	3.2.4. Mahnende Worte und Umriss einer Strategiedebatte	25
	3.2.5. Neue Strukturen der Kommission und Positionsbezug der Mitgliedstaaten	27
	3.2.6. Die zweiten Fortschrittsberichte: Vorschlag zu Verhandlungen mit allen	29
	3.2.7. Das Erwachen nach Helsinki	33
	3.2.8. Kommission unter Druck und in medialer Offensive	35
	3.2.9. Die dritten Fortschrittsberichte: Fahrplan für die Erweiterung	38

	3.2.10. Testfall Personenfreizügigkeit	41
4	Schlussfolgerungen	45
5	Anmerkungen	50
6	Bibliographie	59
	6.1 Mündliche Quellen	59
	6.2 Schriftliche Quellen	59
	6.3 Literatur (Auswahl)	60

## 1 Einleitung

Die Europäische Union will sich erweitern: Die laufenden Verhandlungen mit einem Dutzend Staaten in Mittel- und Südosteuropa befinden sich in ihrer zentralen Phase – laut der jüngsten Einschätzung der Europäischen Kommission vom November 2001 wird das Jahr 2002 für einen erfolgreichen Abschluss dieser Verhandlungen entscheidend sein.<sup>1</sup>

Der Weg in Richtung Osterweiterung ist lang, kurvenreich und steinig. Ein wichtiger Schritt vorwärts gelang der EU Mitte Juni 2001 in Göteborg, wo sich die versammelten Staats- und Regierungschefs auf eine Präzisierung des Zeitrahmens für die Osterweiterung einigten. Dabei wählten sie eine Formulierung, die - bei aller Vorsicht vor der fein abgestimmten Wortwahl offizieller EU-Rhetorik - als ein verbindliches Signal gewertet werden darf: Falls die Fortschritte bei den Beitrittsgesprächen anhielten, könnten die ersten Kandidatenländer aus Mittel- und Osteuropa ihre Verhandlungen mit der Gemeinschaft nämlich im Jahr 2002 abschliessen. Und, so die Schlüsselstelle der gefundenen Kompromissformel:

*“Ziel ist es, dass sie (die Kandidatenländer, L.K.) als Mitglieder an den Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 teilnehmen können.”<sup>2</sup>*

Selbst wenn dieses Signal in seiner Bedeutung nach Auffassung von Beobachtern nicht eindeutig zu entschlüsseln war und in der nach EU-Gipfeln üblichen Textauslegung auch unterschiedlich gedeutet wurde,<sup>3</sup> kann man dennoch von einem “Durchbruch” sprechen.<sup>4</sup> Denn seit Beginn der Beitrittsverhandlungen von Anfang 1998 hatten die Mitgliedstaaten um die Nennung eines fixen Zieldatums für die EU-Osterweiterung stets einen grossen Bogen gemacht - oder sich höchstens zu einer salbungsvollen, aber letztlich unverbindlichen Wortwahl durchgerungen.<sup>5</sup> Der Verhandlungsprozess musste über drei Jahre dauern, ehe sich die EU zu einem konkreten Zieldatum ihrer Osterweiterung bekannte. Dem bisherigen Geschehen am Verhandlungstisch kommt eine zentrale Rolle zu, es hat den Kompromiss von Göteborg überhaupt erst ermöglicht. Trotz grossen Schwierigkeiten und Rückschlägen kam das aufwendige Aushandeln der Bedingungen, unter denen die Beitrittsländer dereinst zur Gemeinschaft stossen werden, schrittweise voran.

Die vorliegende Arbeit nimmt deshalb die bisherigen Beitrittsverhandlungen zur EU-Osterweiterung unter die Lupe und untersucht insbesondere, welche Rolle die Europäische Kommission dabei von Anfang 1998 bis zum Frühsommer 2001 spielte. Im gesamten Annäherungs- und Erweiterungsprozess, der mit der Wende in Mittel- und Osteuropa Ende der achtziger Jahre begann, gilt die Kommission nach herrschender Auffassung als herausragendes EU-Organ und als der eigentliche "Motor".<sup>6</sup> Fragt sich nur, ob die zentrale Brüsseler Behörde deswegen auch das bisherige Geschehen am Verhandlungstisch der Osterweiterung dominieren konnte: Welche Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten besass die Europäische Kommission in dieser Phase? Und was unternahm sie tatsächlich? Welcher Strategie folgte die Europäische Kommission? Hatte sie überhaupt von Beginn weg eine eigene, kohärente Gesamtstrategie? Versuchte sie die Beitrittsverhandlungen aktiv zu steuern und ergriff sie besondere Initiativen, die als eigenständiges strategisches Handeln identifiziert werden können?

Das überaus anspruchsvolle Brüsseler Erweiterungsgeschäft mit seinen komplexen Verhandlungskapiteln kann hierbei nicht umfassend berücksichtigt werden. Anstelle einer vertieften Auseinandersetzung mit der inhaltlichen Substanz aller (oder auch nur einzelner) Verhandlungskapitel erhält darum eine Betrachtung auf der Prozessebene den Vorzug: Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht der bisherige Verhandlungsgang, wie er sich insgesamt entwickelte und inwiefern die Europäische Kommission ihn prägte. Die Untersuchung soll eine erste Zwischenbilanz der bisherigen Beitrittsverhandlungen zur EU-Osterweiterung sein, und zwar aus Sicht der Kommission. Die Aktualität des Themas setzt klare Grenzen: Eine vollständige Analyse der EU-internen Entscheidungsabläufe kann frühestens dann stattfinden, wenn auch uneingeschränkter Zugang zu allen relevanten Quellenmaterialien besteht. Neben der wissenschaftlichen Literatur und den offiziell zugänglichen EU-Dokumenten sowie einzelnen Medienberichten dienen deshalb persönliche Interviews mit bestimmten Mitgliedern der Kommission und des Rates als vierter Pfeiler zur Sicherung der Wissensbasis. Der Vorteil solcher Interviews ist, dass man rasch an direkte Information aus erster Hand gelangt. Der Nachteil freilich besteht darin, dass die Auswahl der Gesprächspartner und die gewonnene Information stets im Konflikt zu den strengen Kriterien der Wissenschaftlich-

keit stehen. Dies wurde bewusst in Kauf genommen, weil ein sorgfältiger und quellenkritischer Umgang mit dem in persönlichen Interviews gewonnenen Material sehr wohl zur Erhellung von EU- bzw. kommissionsinternen Vorgängen dienen kann. Zumal es im jetzigen Zeitpunkt des laufenden Erweiterungs- und Verhandlungsprozesses für Aussenstehende keine alternative Informationsbeschaffung gibt.

## 2 Grundlagen

### 2.1 Kommission

#### 2.1.1 Wesen der Kommission

In der öffentlichen Wahrnehmung gilt die Kommission als die zentrale Institution der EU schlechthin - als Sinnbild und Verkörperung der Brüsseler Eurokratie, deren Funktionsweise den meisten rätselhaft bleibt. Aufgrund der primärrechtlichen Bestimmungen wird die Kommission wahlweise oft als "Motor der Integration", "Hüterin der Verträge" oder "Herrin des Verfahrens" bezeichnet<sup>7</sup>; sich selber beschrieb die Kommission neulich als "originellste Komponente" im institutionellen Gefüge und Garantin des EU-Gemeinwohls.<sup>8</sup> Wegen ihrer vielfältigen Aufgaben ist es hilfreich, die zentrale Brüsseler Institution in zwei "Arme" aufzugliedern.<sup>9</sup> Zum "politischen Arm" gehören demnach der Kommissionspräsident und sein Büro, die insgesamt 20 Kommissarinnen und Kommissare (die zusammen die Kommission als Kollegialbehörde bilden) und die mehrköpfigen Kabinette der einzelnen Kommissionsmitglieder. Den "administrativen Arm" bilden die mittlerweile 23 Generaldirektionen sowie die zahlreichen Dienste (allen voran das Generalsekretariat und der Rechtsdienst). Das besondere Neben- und Durcheinander von politischen und administrativen Elementen macht die Kommission zu einer eigentümlichen Institution. Indem sie Politikvorschläge macht, als alleinige Institution neue Gesetze initiieren darf und vor wie hinter den Kulissen tatkräftig nach Unterstützung für ihre Projekte sucht, ist die Kommission eminent politisch. Gleichzeitig muss sie aber auch Beschlüsse umsetzen, für deren Einhaltung sorgen und beispielsweise das Unionsbudget verwalten, was grosse administrative Kapazitäten erfordert. Die Kommission bewegt sich somit, etwas zugespitzt formuliert, ständig "zwischen Mega-Bürokratie und politischer Steuerungsinstanz"<sup>10</sup>

hin und her. Neuste Darstellungen bezeichnen die Kommission deshalb als "Hybrid", dessen zweideutige Natur wohl für innere Spannungen und Schwierigkeiten Sorge, gleichzeitig aber zusätzliche Möglichkeiten zur Einflussnahme und Spielräume für das eigene Handeln mit sich bringe.<sup>11</sup> Dieses Bild veranschaulicht das Wesen der Kommission in treffender Weise. Bei der EU-Osterweiterung kommen beide Aspekte der täglichen Kommissionsarbeit – der administrative und der politische – zum Tragen. Wegen dieses gemischten Charakters muss man also bedenken, dass mit "Kommission" Verschiedenes gemeint sein kann: Einmal ist es der gesamte Brüsseler Verwaltungsapparat mit seinen über 20'000 Angestellten, ein andermal geht es um das führende Kollegium der 20 Kommissionsmitglieder - oder dann um eine ganz bestimmte Stelle innerhalb der Kommission, die für das entsprechende Dossier zuständig ist.<sup>12</sup>

### 2.1.2 Rolle, Funktionen und Stellung der Kommission

Unter ihrem langjährigen Präsidenten Jacques Delors galt die Kommission als treibende Kraft und Anführerin der europäischen Integration. Doch spätestens seit Delors' Abgang 1995 diagnostizieren Beobachter des Unionsgeschehens bei der zentralen Steuerungs- und Kontrollbehörde in Brüssel einen wachsenden Bedeutungsverlust. Den erzwungenen Rücktritt der Kommission unter ihrem Präsidenten Santer vom Frühjahr 1999 und ein Jahr später die bisweilen sehr kampagnenhaft geäußerte Kritik am Führungsstil des jetzigen Amtsinhabers Prodi<sup>13</sup> werteten viele als äussere Anzeichen dafür. Dennoch sollte man das Augenmass nicht verlieren - die Kommission bleibt für das Funktionieren des gesamten EU-Systems absolut zentral.

Die Rolle, welche die Europäische Kommission in einem bestimmten Kontext spielen kann bzw. will, hängt zu einem guten Teil von der Funktion ab, welche die Kommission im konkreten Fall innehat. Die einzelnen Funktionen wiederum sind eng mit der Stellung der Kommission im gesamten institutionellen Geflecht der Gemeinschaft verbunden. Kaum ein EU-Bereich kommt gänzlich ohne eine Mitwirkung oder zumindest Begleitung der Kommission aus, doch je nach Politikfeld hat die Kommission sehr unterschiedliche Kompetenzen. Die Kommission wirkt "im Herzen der Union"<sup>14</sup>, allein: abschliessende

Entscheidungsinstanz ist sie nicht. Diese Funktion fällt je nach Tragweite der zu entscheidenden Fragen dem Europäischen Rat oder dem Rat und dem Europäischen Parlament zu. In diesem Zusammenhang sei auf den erhellen- den Unterschied zwischen "decision-making" und "decision-taking" hingewiesen. Wegen ihres gemeinschaftsrechtlichen und administrativen Know-hows kommt der Kommission beim "decision-making" eine zentrale Rolle zu, die sie je nach Kontext unterschiedlich wahrnehmen kann. Doch es ist nicht allein diese strategisch günstige Stellung im Geflecht der gemeinschaftlichen Institutionen, die über den Einfluss der Kommission entscheidet. Ebenso wichtig ist, dass die Kommission auch klare Ideen entwickeln und vermitteln will, dass sie sich damit bei den übrigen Institutionen genügend Gehör verschaffen kann und dass sie dazu über die nötigen Ressourcen verfügt.<sup>15</sup> Die analytische Schlüsselfrage lautet also: Inwiefern vermag es die Kommission, die ihr zugänglichen Gelegenheiten und Möglichkeiten auch tatsächlich zu ergreifen und auszuschöpfen?<sup>16</sup> Besondere Bedeutung hat das Verhältnis zwischen Kommission und Rat, das wie kein zweites vom Aufeinandertreffen supranationaler und nationaler Interessen geprägt ist: Kommission und Rat – "required to cooperate but condemned to compete" – seien ein "erratic tandem", das nur dann richtig vorwärtskomme, wenn niemand bremsen und beide in derselben Richtung in die Pedale treten würden.<sup>17</sup> In jedem Fall reicht die spezifische Form von Kooperation über die klassische Rollenzuweisung hinaus, wonach die Kommission – weil sie für Angelegenheiten der ersten Säule das sogenannte Initiativmonopol besitzt und als einzige Gesetzesvorschläge machen kann – nur gerade die Tagungsordnung der Gemeinschaft bestimmt. Nicht von ungefähr hat eine jüngere Studie festgestellt, dass die Kommission nicht nur mittels "agenda-setting" auf den Rat einwirken kann.<sup>18</sup>

### 2.1.3 Die Kommission im Licht der akademischen Debatte

Die schwierige Frage nach der tatsächlichen Rolle der Europäischen Kommission führt direkt zur langjährigen Debatte über das Wesen der EU und den ihr zugrundeliegenden Integrationsprozess. Im Wesentlichen stehen sich folgende zwei Sichtweisen gegenüber: die intergouvernementalistische und die neofunktionale bzw. supranationale. Nach intergouvernementalistischer Aus-

legung ist der gesamte europäische Integrationsprozess vor allem das Werk der (wichtigsten) Mitgliedstaaten und ihrer Regierungen, die im nationalen Interesse agieren und eine für sie möglichst günstige Lösung auszuhandeln suchen. Nach neofunktionaler bzw. supranationaler Auslegung hingegen wird der Gang der europäischen Integration stark von der Kommission, vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) und von gewissen transnationalen Akteuren bestimmt.<sup>19</sup> Keines der beiden Lager würde heute noch ernsthaft behaupten, dass nur die Mitgliedstaaten bzw. nur die Kommission und der EuGH am Karren des europäischen Projektes zögen. Doch stellt sich bei der Kommission die Frage, ob diese im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess eine autonome Hauptrolle spielt - oder ob sie für den Prozess zwar wichtig ist, letztlich aber immer nur im Auftrag der Mitgliedstaaten handelt. Wann also ist die Kommission mehr als eine hilf- und kenntnisreiche Managerin mitgliedstaatlicher Entscheidungen?

Mit aufschlussreichen Erkenntnissen warten jene Arbeiten auf, die von ihrem Ansatz her dem "neuen Institutionalismus"<sup>20</sup> zugerechnet werden. Ausgangspunkt ist die fast schon banal anmutende Feststellung, dass es auf die Institutionen sehr wohl ankomme - mit anderen Worten: dass Institutionen immer eine gewichtige Rolle spielten, weil sie allein schon nur durch ihre Existenz den Gang politischer Prozesse beeinflussten. PIERSON etwa, der in seiner prominenten Studie<sup>21</sup> von einem intergouvernementalistischen Ansatz ausgeht, vermag überzeugend darzulegen, dass die Mitgliedstaaten im institutionellen Geflecht Europas gewissen Zwängen ausgesetzt sind und dass ihr Einfluss dadurch nicht zuletzt zu Gunsten der Kommission zunehmend eingeschränkt werden kann.

Auch POLLACKS Arbeiten<sup>22</sup> stehen auf intergouvernementalistischem Boden und sehen in der Kommission klar die von den Mitgliedstaaten mandatierte Kraft. Doch könne sie die gemeinschaftliche Tagesordnung auch auf informellem Weg beeinflussen und unter bestimmten Umständen eine eigenständige Rolle spielen. Als wichtigste Faktoren für das Ausmass einer solchen - wie er sagt - "supranationalen Autonomie" nennt POLLACK:

- die Art und Weise, wie die Vorlieben unter den Mitgliedstaaten verteilt sind;
- die institutionellen Entscheidungsregeln;

- den Informations- und Kenntnisstand von Mitgliedstaaten und Kommission;
- die Möglichkeit von Koalitionen zwischen der Kommission und nicht-staatlichen Akteuren in den Mitgliedstaaten.<sup>23</sup>

NUGGENT ortet insbesondere die EU-Osterweiterung trotz Vorbehalten als Beispiel für ein Politikfeld, in dem die Kommission bisher eine ausgesprochen starke und eigenständige Rolle gespielt habe.<sup>24</sup>

## 2.2 Erweiterung

### 2.2.1 Zu den Besonderheiten der EU-Osterweiterung<sup>25</sup>

Die Erweiterung ist eine Grundkonstante des europäischen Integrationsprozesses: Schritt für Schritt dehnte sich das Kerneuropa der sechs Gründerstaaten nach Inkraftsetzung der Römer Verträge von 1957 aus; die Ausdehnung der Gemeinschaft nach Osten, deren Verwirklichung derzeit intensiv und kontrovers verhandelt wird, ist schon die fünfte Erweiterung<sup>26</sup> in der noch jungen Geschichte des supranationalen Staatenverbundes. Doch es ist bei weitem keine herkömmliche Erweiterung: Es geht um die Erweiterung der Europäischen Union von heute 15 auf morgen 27 und mehr Mitgliedstaaten. Das hat weitreichende Konsequenzen, zumal diese fünfte Erweiterungsrunde von Beitrittsländern bestritten wird, die in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht gegenüber den bisherigen EU-Mitgliedern einen gewaltigen Aufholbedarf aufweisen.<sup>27</sup> Die Osterweiterung stellt somit beide Seiten vor enorme Herausforderungen: Zum einen die Beitrittsländer, die alle geforderten Kriterien zu erfüllen und dabei (wegen des gewachsenen "acquis", d.h. des gesamten EU-Rechtsbestandes) Bedingungen in einem Mass zu genügen haben, wie es keines der heutigen EU-Mitglieder zum Zeitpunkt seines Beitritts je musste; zum andern aber auch die EU selber, die sich grundlegend reformieren und für einen solchen Ansturm erst einmal aufnahmefähig machen muss. Zu Recht bezeichnet etwa LIPPERT die Osterweiterung der Europäischen Union als "doppelte Reifeprüfung"<sup>28</sup>. Die beiden Reformprozesse - jener der Kandidaten und jener der EU - sind miteinander verzahnt. In der Schnittmenge sind die ganz grossen Problemfelder zu finden, von deren Lösung das Gelingen

der gesamten EU-Osterweiterung als Herausforderung eigener Art letztlich abhängt. Dazu zählt die kontrovers diskutierte "Finalität" des europäischen Prozesses und dessen künftige institutionelle Gestalt, die auch nach dem Europäischen Rat von Nizza vom Dezember 2000 noch nicht gefunden ist. Das andere grosse Problemfeld ist die notwendige Reform der beiden kostspieligsten Bereiche der Gemeinschaft: Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sowie die Struktur- und Regionalpolitik.

Gleichzeitig stellt die Osterweiterung aber auch eine "sicherheitspolitische Aufgabe ersten Ranges"<sup>29</sup> dar, indem sich mit der EU heute eine Gemeinschaft nach Osten ausdehnt, die einst nicht zuletzt wegen und in Abgrenzung dieses Ostens gegründet wurde. Damit schafft die fünfte Erweiterung als Ganzes Fakten, die über die künftigen EU-Aussengrenzen hinaus wirken. Dass die Ausdehnung des (west-)europäischen Modells nach Osten neue Trennlinien mit sich bringen würde, war von Beginn weg klar. In diesem Zusammenhang lohnt es sich, an die grundlegende Zielsetzung der Osterweiterung zu erinnern: Es geht um die Zusammenführung eines jahrzehntelang geteilten Kontinents, es geht um Sicherheit und Stabilität in ganz Europa.<sup>30</sup> Doch diese Sicherheit und Stabilität ist nicht kostenlos zu haben. Die enormen Anpassungsleistungen, welche die Beitrittsländer wie die EU und ihre Mitgliedstaaten im Verlauf des Erweiterungsprozesses erbringen müssen, sind ein Preis. Ein anderer Preis ist der Umstand, dass man mit Russland, Weissrussland und der Ukraine zumindest vorläufig einen grossen Teil des mittel- und osteuropäischen Raumes über weite Strecken von den gewaltigen Anreizen und Vorzügen dieses Prozesses abkoppelt.

### **2.2.2 Zur Verhandlungsphase als zentralem Abschnitt der EU-Osterweiterung**

Gemäss Art. 49 EUV (in Verbindung mit Art. 6 EUV) kann jeder europäische Staat beantragen, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Über diesen Antrag entscheidet nach mehreren Verfahrensschritten (bei unterschiedlicher Mitwirkung der Kommission) der Rat, das Parlament und die Mitgliedstaaten. Doch über den genauen Hergang der eigentlichen Beitrittsverhandlungen spricht sich das Gemeinschaftsrecht nicht aus. Die Verhandlungen sind zen-

trales Element eines mehrstufigen Beitrittsverfahrens, das sich in der Praxis der bisher vier Erweiterungen entwickelt hat. Aus dem Wortlaut von Art. 49 EUV geht hervor, dass es sich um intergouvernementale Verhandlungen handelt, d.h. nicht die vom Rat beauftragte Kommission, sondern der Rat selbst verhandelt mit den Kandidaten. Dies geschieht nach inzwischen etablierter Praxis im Rahmen von Regierungskonferenzen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen Beitrittsländern, wobei die jeweilige Ratspräsidentschaft Termine und Traktanden der Treffen auf Ministerebene bzw. der Ebene der Stellvertreter (bei den Kandidatenländern die Botschafter, bei den Mitgliedstaaten die Ständigen Vertreter) bestimmt. Gegenstand der Verhandlungen sind die Bedingungen, unter denen ein Kandidatenland der Gemeinschaft beitreten will, muss den gesamten "acquis" übernehmen. Allerdings kann die EU in begründeten Ausnahmefällen einem Kandidaten Übergangsfristen gewähren, binnen deren einzelne Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts erst nach erfolgtem Beitritt umgesetzt werden müssen.<sup>31</sup> Die Verhandlungen selber gliedern sich in einen vorbereitenden und einen substantiellen Teil.<sup>32</sup> Der Kommission kommt bei den Verhandlungen eine besondere Rolle zu. Gemäss dem in den bisherigen Erweiterungen etablierten Verfahren ist die Kommission so etwas wie Kompetenzzentrum, Kompromisschmiede und stille Verhandlungspartnerin zugleich.

Im ersten, vorbereitenden Teil der Verhandlungen führt sie einen umfassenden Rechtsvergleich zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht eines Beitrittskandidaten durch. Mit diesem "screening" verschafft sich die Kommission nach der ersten Evaluation in der Vorverhandlungsphase ein genaueres Bild über die Beitrittsfähigkeit eines Kandidaten und ortet zuhanden des Rates die problematischen Verhandlungsbereiche. Die Kommission hat mit allen mittel- und osteuropäischen Kandidaten ein "acquis-screening" durchgeführt, sie behält sich jedoch ausdrücklich vor, von Zeit zu Zeit ein "rescreening" vorzunehmen und so den aktuellen Anpassungsstand der Kandidaten zu prüfen.<sup>33</sup>

Im zweiten, substantiellen Teil der Verhandlungen schlägt die Kommission auf Ersuchen des Rates vor, wie die Verhandlungsposition der EU in einem

bestimmten Kapitel aussehen könnte. Zur Ausarbeitung einer solchen vorläufigen gemeinsamen Position<sup>34</sup> führt die Kommission auch Erkundungsgespräche mit den Unterhändlern der Beitrittsländer durch, ehe sie die gemeinsame Position entwirft und dem Rat vorlegt, der diese dann einstimmig gutheissen muss. Falls sich der Rat aufgrund der gemeinschaftlichen Verhandlungsposition nicht mit einem Kandidaten einigen kann, erarbeitet die Kommission mit ihren direkten Arbeitskontakten zu den Kandidaten neue Vorschläge. Auch hier agiert sie offiziell nicht eigenständig, sondern gewissermassen als Überbringerin der Botschaften aller 15 im Rat versammelten Mitgliedstaaten: Die formelle Öffnung bzw. die vorläufige Schliessung der insgesamt 31 Verhandlungskapitel ist alleinige Sache des Rates und geschieht im Rahmen der erwähnten Regierungskonferenzen. Verlängerter Arm der Mitgliedstaaten und Schauplatz für die Zusammenarbeit mit der Kommission ist in erster Linie die "Arbeitsgruppe Erweiterung" des Rates. Diese ist für alle zur Verhandlung anstehenden Kapitel zuständig und trifft sich inzwischen mehrmals wöchentlich mit den jeweils zuständigen Vertretern der Kommission, um über deren Vorschläge für gemeinsame Verhandlungspositionen zu befinden. Nur wenn in dieser Arbeitsgruppe keine gemeinsame Positionsbestimmung zustande kommt, entscheiden die Ständigen Vertreter (oder im Extremfall die Minister).

Das oben geschilderte Verfahren ist charakteristisch für die Verhandlungsphasen aller Erweiterungen der Europäischen Union. Die EU-Osterweiterung weist jedoch zusätzliche, für die Verhandlungen mit den aktuellen Beitrittsländern relevante Eigenheiten auf. Ein wichtiges Instrument sind die "Kopenhagener Kriterien", auf die sich die EU-Staaten 1993 mit Blick auf die beitriffshungrigen Länder des früheren Ostblocks einigten.<sup>35</sup> Auf diesen politischen und wirtschaftlichen Kriterien fusst letztlich die gesamte Osterweiterung, sie wurden zum zentralen und zusammenhängend formulierten Massstab für die Beitrittsfähigkeit der Kandidaten. Demnach muss ein Land, um der Gemeinschaft beizutreten:

- stabile Institutionen haben und eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung (Menschenrechte, Minderheitenschutz) garantieren;
- eine funktionsfähige Marktwirtschaft aufweisen sowie dem Wettbewerb und den Marktkräften innerhalb der EU standhalten;

- die Verpflichtungen, die sich aus einer EU-Mitgliedschaft ergeben, übernehmen und "sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können".<sup>36</sup>

Gleichzeitig sind die "Kopenhagener Kriterien" aber auch eine Messlatte für die Aufnahmefähigkeit der EU, indem sie nämlich ausdrücklich festhalten, dass die Union sich zur Aufnahme neuer Mitglieder befähigen muss, "dabei jedoch die Stosskraft der europäischen Integration zu erhalten" habe.

Einen ähnlichen Stellenwert weisen die *Beitrittspartnerschaften* auf, welche die EU-Mitglieder am Luxemburger Gipfel von 1997 zu einem neuen und wesentlichen Bestandteil ihrer zuvor schon eigens für die Beitrittskandidaten der Osterweiterung beschlossenen Heranführungsstrategie machten.<sup>37</sup> Mit Hilfe ihrer Beitrittspartnerschaften kann die EU die Vorbereitung der Kandidatenländer auf den Beitritt noch vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen inhaltlich und zeitlich ausgestalten. Mit jedem Beitrittsland wurde ein eigenes Programm ausgearbeitet, das die Prioritäten, Zwischenziele, Mittel und Zeitpläne zur schrittweisen Anpassung ans Gemeinschaftsrecht festhält. Bemerkenswert dabei ist, dass die EU inzwischen Finanzhilfen im Rahmen ihrer intensivierten Heranführungsstrategie nur dann vergibt, wenn sich ein Kandidat auch an die in der Beitrittspartnerschaft vereinbarten Zwischenziele hält. Gestaltende Kraft der Beitrittspartnerschaften ist nach vorherrschender Meinung die Kommission.<sup>38</sup>

Ein besonderes Kennzeichen der aktuellen Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung sind schliesslich die jährlichen *Fortschrittsberichte*, welche die Kommission seit 1998 vorlegt. Im Rahmen dieser regelmässigen Berichterstattung werden die Fortschritte und Defizite aller Beitrittsländer anhand der Beitrittskriterien bilanziert. Gleichzeitig macht die Kommission bei dieser Gelegenheit den Mitgliedstaaten aber auch Vorschläge zur weiteren Gestaltung des Verhandlungsprozesses und zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Erweiterungspolitik.

### 3 Schritte zur Osterweiterung

#### 3.1 An der Tür - Brüsseler Lernprozess

Die Gemeinschaft war auf die Wende in Mittel- und Osteuropa nicht vorbereitet, reagierte aber dennoch bald.<sup>39</sup> Bis Ende 1989 hatte sie wichtige Vorkehrungen zur aktiven Unterstützung der eingesetzten Transformation in Mittel- und Osteuropa getroffen: Die ersten Handels- und Kooperationsabkommen waren besiegelt, das Hilfsprogramm PHARE war beschlossen und die Idee einer Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung EBRD geboren. SEDELMEIER/WALLACE attestieren der Kommission in dieser frühen Phase eine ausdrückliche Führungsrolle. Insbesondere der Aktionsplan, den die Kommission zur Koordination der Hilfe westlicher Industriestaaten im Rahmen der G-24 überraschend schnell auf die Beine stellte, zeuge davon. Und weil zudem ein neu geschaffener Dienst innerhalb der damaligen Generaldirektion für auswärtige Beziehungen (DG I) die Verteilung der wichtigen PHARE-Mittel an die Hand zu nehmen begann, sei eine Arbeitsteilung geschaffen und die künftige Rolle der Kommission als direkte Ansprech- und Verhandlungspartnerin der Reformstaaten untermauert worden.<sup>40</sup>

Im August 1990 legte die Kommission den Entwurf für die sogenannten Europa-Abkommen vor. Diese institutionalisierten den politischen Dialog und gewährten den Reformstaaten einen privilegierten Zugang zum Binnenmarkt, boten ihnen jedoch nur eine unverbindliche Beitrittsperspektive.<sup>41</sup> Damit wollte die Gemeinschaft, vom Ringen um den Maastrichter Vertrag und dessen Ratifikation zunehmend beansprucht, die Frage einer allfälligen Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten vorerst auf die lange Bank schieben.<sup>42</sup> Dies entsprach der Position aller Mitgliedstaaten, mit der gewichtigen Ausnahme Deutschlands und Grossbritanniens (und später auch Dänemarks). Als anwaltschaftliche Verbündete der nach Brüssel drängenden Reformstaaten hingegen ortet SEDELMEIER vor allem die Kommission, insbesondere die für die Beziehungen mit den neuen Staaten zuständigen Dienste in der oben erwähnten DG I sowie den damaligen Aussenkommissar Andriessen und sein Kabinett.<sup>43</sup> Namentlich diesen Kräften ist es zu verdanken, dass nach Abschluss der ersten Europa-Abkommen die Beitrittsfrage nicht wie beabsichtigt länger in der Schwebe gehalten werden konnte, sondern im Gegenteil hin-

ter den Kulissen schrittweise ein Kompromiss zustande kam, dessen konkrete Ausformung dann am Kopenhagener Gipfel vom Juni 1993 beschlossen wurde. Mit ihren "Kopenhagener Kriterien" verliess die Gemeinschaft den vertrauten Boden traditioneller Aussenbeziehungen und machte die neuen Staaten des früheren Ostblocks zu "potential insiders"<sup>44</sup>.

Nächste wichtige Wegmarke im gemeinschaftlichen Lern- und Annäherungsprozess war die vom Europäischen Gipfel in Essen Ende 1994 beschlossene Heranführungsstrategie, welche den Kandidatenländern insbesondere vorschlagen sollte, wie sie sich auf eine Integration in den EU-Binnenmarkt vorbereiten könnten.<sup>45</sup> Es war die Kommission, die den geistigen Rohstoff für die Heranführungsstrategie auf eigene Initiative aufbereitete und danach in engem Zusammenspiel mit der deutschen Ratspräsidentschaft unter die teils skeptischen Mitgliedstaaten brachte.<sup>46</sup> Ein Herzstück dieser Strategie ist das Binnenmarkt-Weissbuch, das als Leitfaden für die Kandidaten zur Erfüllung sämtlicher Verpflichtungen gedacht war, die der EU-Binnenmarkt von jedem Mitgliedstaat fordert.<sup>47</sup>

Ab Mitte der Neunzigerjahre büsste die Kommission ihre Rolle als führende Ideengeberin und heimliche Regisseurin des Erweiterungsprozesses etwas ein, die Anstösse und Steuerungsversuche kamen nun mehr und mehr von Seiten der Mitgliedstaaten. Natürlich blieben diese auf den Wissensvorsprung und den Sachverstand der Kommission angewiesen. Unter deutschem Druck beauftragte der Europäische Rat von Madrid Ende 1995 die Kommission, die Auswirkungen der Erweiterung auf die Gemeinschaft (namentlich in den Bereichen Landwirtschaft, Regionalpolitik und Budget) zu untersuchen sowie die Evaluation der östlichen Kandidaten und deren Beitrittsfähigkeit nach Ende der nächsten Regierungskonferenz vorzulegen. Diesen Auftrag erledigte die Kommission mit einer 1300 Seiten starken Mitteilung, die sie im Sommer 1997 unter dem Titel Agenda 2000 präsentierte.<sup>48</sup> Die Publikation der Agenda 2000 war ein Meilenstein des Erweiterungsprozesses, das dreibändige Schlüsseldokument darf als umfassende Grundlage für alle zentralen Entscheidungen interpretiert werden, welche die EU im Rahmen der Osterweiterung künftig treffen sollte.<sup>49</sup> Man kann darin auch den Versuch einer echten Langzeitstrategie für eine erweiterte Union sehen, wobei es die Kommission insbesondere verstand, die Erweiterung selber als Teil eines grossen Reform- und Anpassungsprojekts für die EU und die Beitrittsländer darzustellen.<sup>50</sup>

Mit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages im Oktober 1997 war absehbar, dass der Verhandlungsprozess im darauf folgenden Jahr eröffnet werden sollte. Die Kommission hatte in der Agenda 2000 eine Staffellung mit Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik und Slowenien als ersten - da am weitesten fortgeschrittenen - Verhandlungspartnern vorgeschlagen. Dagegen wehrten sich – aus unterschiedlichen Gründen – skandinavische wie südliche Mitgliedstaaten. Das innergemeinschaftliche Tauziehen endete auf dem Luxemburger Gipfel Ende 1997 mit dem kompromisshaften Prozessmodell: Alle elf Bewerberländer sollten von Beginn an als offizielle Kandidaten am umfassenden Verhandlungsprozess<sup>51</sup> teilnehmen dürfen, doch die EU sollte vorerst nur mit den von der Kommission als Vorreiterländer identifizierten Kandidaten konkrete Verhandlungen aufnehmen.<sup>52</sup>

### **3.2 Am Verhandlungstisch – Brüsseler Strategien**

#### **3.2.1 Auftakt mit “screenings” und zügigem Tempo**

Als sich am 12. März 1998 die Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Mitglieder mit den Spitzen von 11 Kandidatenländern in London zur ersten Europa-Konferenz trafen, hatte das Wort “historisch” Hochkonjunktur.<sup>53</sup> Dem festlichen Auftakt folgte kurz darauf der Start zum vorbereitenden Teil der Beitrittsverhandlungen - der systematischen Rechtsdurchsicht, welche die Kommission gemäss den Beschlüssen von Luxemburg mit sämtlichen Beitrittskandidaten durchzuführen hatte. Das “screening” mit den noch nicht verhandlungsreifen Ländern Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei wurde zunächst nur multilateral durchgeführt und beschränkte sich auf eine “im wesentlichen didaktische Phase”<sup>54</sup>. Das bilaterale “screening” mit diesen Staaten begann erst im März 1999.

Anders sah der analytische Rechtsvergleich bei den Vorreitern Estland, Polen, Slowenien, Ungarn und Tschechische Republik aus, mit denen die Kommission bis Ende Oktober 1998 bereits 16 der insgesamt 31 Verhandlungskapitel in der Form von “screening”-Berichten an den Rat abschloss.<sup>55</sup> Das zügige Vorgehen war dem Leiter der damaligen “Task Force Erweiterung” der Kommission, van der Pas, zu verdanken. Auf seinen Vorschlag hin begann

die zuerst multi- und dann bilaterale Rechtsdurchsicht mit relativ einfachen Kapiteln wie Wissenschaft und Forschung, Telekommunikation, Erziehung und Bildung, Industriepolitik sowie kleinere und mittlere Unternehmen.<sup>56</sup> Um diesen ersten Schwung des Verhandlungsprozesses beizubehalten und in der Anfangsphase nicht unnötig Zeit zu verlieren, drückte die Kommission in der Folge weiter aufs Tempo und machte einen entsprechenden Vorschlag: Anders als etwa bei der letzten Erweiterung mit den EFTA-Staaten Schweden, Finnland und Österreich sollten diesmal die eigentlichen Verhandlungen noch vor dem vollständigen Abschluss des gesamten “screenings” beginnen. In Kapiteln, bei denen die Kommission ihre Rechtsdurchsicht beendet hatte, wollte sie also schon die “echten” Verhandlungen starten. Ihren Vorschlag zur Führung parallel zum “screening” stattfindender Verhandlungen untermauerte die Kommission, indem sie zu sieben Kapiteln (und für jedes der Kandidatenländer) dem Rat je auch schon eine gemeinsame EU-Verhandlungsposition unterbreitete. Dies war nicht zuletzt deshalb möglich, weil die Vorreiterstaaten dem Rat ihre diesbezüglichen Positionen bereits vorgelegt und dabei nur in ganz wenigen Fällen Übergangsfristen beantragt hatten.<sup>57</sup> Das zügige Vorgehen der Kommission fand Anklang: Anfang Oktober 1998 gab der Rat grünes Licht zur Einberufung von Beitrittskonferenzen, so dass die österreichische Präsidentschaft noch am 10. November mit den ersten tatsächlichen Verhandlungen beginnen konnte.<sup>58</sup> Die Kommission hatte sich also durchgesetzt – dies trotz Bedenken *“bedeutender Kräfte innerhalb der EU, die die Screeningetappe von den tatsächlichen Verhandlungen streng trennen wollten und die Meinung vertraten, die zweite Etappe dürfte erst nach Abschluss der ersten beginnen”*.<sup>59</sup> Den gesamten “screening”-Prozess mit den Vorreitern sollte die Kommission dann erst im Sommer 1999 beenden.

Zentrales Anliegen der Brüsseler Behörde in der Anfangsphase der Beitrittsverhandlungen war es, den Prozess überhaupt erst einmal zu starten. Ein im Rahmen der vorliegenden Arbeit befragter Kommissionsvertreter kleidete das in folgende Worte:

*“Viele Mitgliedstaaten begrüßten mit Tränen in den Augen in Luxemburg den historischen Moment. Als wir aber (...) mit den Verhandlungen begannen, hatte man den Eindruck, die waren alle bei der Beschlussfassung gar nicht dabei. (...) [Wir haben] natürlich als Strategie gehabt, das Ganze in Gang zu*

*bringen und haben uns deshalb die leichtesten Kapitel ausgesucht, (...) wo die Mitgliedstaaten nicht viel Einrede hatten (...).“<sup>60</sup>*

Auf einen weiteren Grund für das zügige Vorgehen der Kommission machen FRIIS/JAROSZ aufmerksam: Die vom Rat vor dem eigentlichen Verhandlungsbeginn noch einmal bekräftigten Grundlagen hätten genügend Gewähr dafür geboten, dass in der Eile keine unwiederbringlichen Fehler entstünden und dass man bis zum Schluss der Verhandlungen freie Hand habe. Als wichtigste Garantie dafür orten die Autorinnen in dem Zusammenhang vor allem den Grundsatz, dass die Gemeinschaft jedes Verhandlungskapitel bis zum Zustandekommen einer gesamten Verhandlungslösung nur vorläufig schliesst und nötigenfalls jederzeit wieder öffnen bzw. erneut verhandeln kann.<sup>61</sup>

### **3.2.2 Die ersten Fortschrittsberichte: Schelte für manche**

Kurz bevor der substantielle Teil der Verhandlungen mit den ersten osteuropäischen Kandidatenländern begann, veröffentlichte die Kommission ihre ersten Fortschrittsberichte. Diese fielen bei weitem nicht alle zur Zufriedenheit der Kandidaten aus.<sup>62</sup> Von den Ländern aus der fortgeschrittenen Gruppe erhielten einzig Estland und Ungarn durchwegs gute Noten. Polens Bilanz sah eher durchgezogen aus, derweil die beiden vermeintlichen Spitzenreiter Slowenien und die Tschechische Republik zu hören bekamen, sie hätten seit 1997 bei der gebotenen Übernahme von EU-Recht so gut wie keine Fortschritte gemacht. Gemäss des in Luxemburg beschlossenen Prozessmodells beurteilte die Kommission ebenfalls die Vorbereitungsleistungen jener Beitrittskandidaten, mit denen die EU noch keine wirklichen Verhandlungen führte. Dabei würdigte sie insbesondere Lettland als einzigen Staat dieser zweiten Gruppe, dessen Fortschritte und Reformtempo das Potential hätten, einen Vorschlag zur baldigen Aufnahme von Verhandlungen (bis Ende 1999) zu rechtfertigen. Litauen und die Slowakei würden trotz wichtiger Fortschritte Lettland das Wasser noch nicht reichen können, während Bulgarien und vor allem Rumänien mit einigem Abstand am Schluss der Rangliste zu finden seien.<sup>63</sup> Auf der Grundlage dieser Analyse sah die Kommission denn auch klar davon ab, eine Ausdehnung der Verhandlungen über den Kreis der bisherigen Vor-

reiterstaaten hinaus zu empfehlen. Der Europäische Rat von Wien folgte diesem Vorschlag.<sup>64</sup>

Angesichts der teilweisen Enttäuschung und der Kritik aus einigen Beitrittsländern sah sich die Kommission allerdings veranlasst, ihre ersten Fortschrittsberichte öffentlich zu rechtfertigen. Aussenkommissar van den Broek erinnerte an die von der Gemeinschaft festgelegten Beitrittsbedingungen. Die einschlägigen, objektiven Kriterien seien unverändert – die Kommission halte sich peinlichst genau daran, sie sei unparteiisch und absolut frei von politischen Vorurteilen.<sup>65</sup>

Eine zentrale Botschaft der ersten Fortschrittsberichte ist darin zu sehen, dass sie die ursprüngliche Haltung der Kommission bestätigten, wonach die Kandidaten streng nach individuellem Vorbereitungsstand in getrennten Gruppen zu staffeln seien. Als Managerin des Erweiterungs- und Verhandlungsprozesses befürwortete sie von Beginn weg eindeutige Kriterien, an deren Auslegung es nichts zu rütteln gab. Unter diesem Aspekt ist auch das anfängliche Eintreten der Brüsseler Behörde für strikte Selektion in verhandlungsbereite und noch nicht verhandlungsbereite Kandidaten zu sehen: Nicht Abschreckung war das Ziel, sondern objektiv gleiche Bedingungen für alle Anwärter, so dass zu einem späteren Zeitpunkt auch etwa mitgliedstaatliche Partikularinteressen den Prozess nicht übermässig belasten konnten. Geschwindigkeit und Qualität sollten in Einklang gebracht und die Kandidaten rechtzeitig vor dem Beitritt so umfassend wie nur möglich vorbereitet werden, betonte ein befragter Kommissionsvertreter. Gerade weil die Kommission die Erweiterung ja gewollt habe, sei ihr von Anfang an wichtig gewesen, nichts zu überstürzen und keine falschen Standards zu befördern. Zumal es dann ja auch die Kommission sei, die als Hüterin der Verträge gegen säumige Mitgliedstaaten notfalls ein entsprechendes Vertragsverletzungsverfahren eröffnen müsse. Die Kommission sei keine Kritikerin, sondern vielmehr eine Komplizin der Kandidaten:

*“Man sieht die Kandidaten immer als künftige Mitgliedstaaten und will ihnen möglichst wenig Probleme bereiten. (...) Wir sehen uns eher als ehrliche Makler, die keine zusätzlichen Schwierigkeiten schaffen wollen, auch wenn das einzelne Kandidaten in der Hitze des Gefechts anders sehen können. Also, klare und verbindliche Einhaltung des Rechtsbestandes, aber eben auch Vermittlung (...) und Umsetzungshilfe bei dem bis zum Beitritt fremdgesetzten*

*Recht. Die Kommission ist Vermittlerin, Anwältin und Wahrerin des Gemeinschaftsinteresses, insbesondere wenn die Mitgliedstaaten ihre nationalen Karten zu spielen beginnen.*<sup>66</sup>

### **3.2.3 Brüsseler Beben, Berliner Sondergipfel und Krieg auf dem Balkan**

Im Frühjahr 1999 dominierten zwei Ereignisse das institutionelle Europa, die für den weiteren Erweiterungs- und Verhandlungsprozesses von Bedeutung waren. Das erste Ereignis betraf die Europäische Kommission: Nachdem einzelnen Mitgliedern der 20köpfigen Kommission Vetternwirtschaft, Geldverschwendung und mangelnde Aufsicht vorgeworfen worden waren, setzte das Europäische Parlament einen unabhängigen "Rat der Weisen" ein. Dessen Bericht bestätigte die Vorwürfe und ortete zudem bei der gesamten Brüsseler Behörde beträchtliche administrative Versäumnisse, worauf die ganze Kommission unter Präsident Jacques Santer am 15. März 1999 zurücktrat (und damit einem drohenden Misstrauensvotum des Parlaments zuvorkam).<sup>67</sup> Das zweite Ereignis betraf die Finanzen der Gemeinschaft: Unmittelbar nach dem tiefen Fall der Kommission erzielten die EU-Mitglieder unter deutschem Vorsitz an ihrem Sondergipfel in Berlin nach langem Tauziehen einen Kompromiss und einigten sich am 24./25. März 1999 auf einen mittelfristigen Finanzrahmen bis 2006. Damit sicherte die EU insbesondere ihre besondere Heranführungsstrategie für die Kandidatenländer sowie eine erste Beitrittswelle im Rahmen der geplanten Osterweiterung finanziell ab.<sup>68</sup>

Die seit einem Jahr laufenden Beitrittsverhandlungen wurden von diesen beiden ausserordentlichen Ereignissen nicht unmittelbar beeinflusst. Das relativ zügige Verhandlungstempo hielt auch unter der deutschen Präsidentschaft an, bis im Sommer 1999 wurden mit den Vorreiterstaaten insgesamt fast die Hälfte aller Verhandlungskapitel geöffnet und deren sieben (im Falle Estlands und Polens) bzw. acht (im Falle Tschechiens, Ungarns und Sloweniens) vorläufig geschlossen;<sup>69</sup> freilich handelte es sich dabei nach wie vor um einfache Kapitel. Auch sonst blieb im noch jungen Verhandlungsalltag zunächst alles beim Alten – bis sich die neue Kommission formte und rechtmässig bestätigt wurde, walteten die bisher Zuständigen kommissarisch weiter ihres Amtes.

Und dennoch war das Brüsseler Beben eine wichtige Zäsur: Die erstmalige Demission einer ganzen Kommission in der Geschichte der Gemeinschaft schuf die Voraussetzung dafür, dass sich in den kommenden Monaten eine neue Kommission mit neuen Gesichtern und eigenen Vorstellungen an die Erweiterungsarbeit machen konnte. Dies sollte sich noch als bedeutsam erweisen.

Der Berliner Sondergipfel war für den weiteren Beitrittsprozess in gewisser Hinsicht ebenfalls prägender als es anfänglich erscheinen mochte. Wohl konnten sich die EU-Mitglieder in Berlin auf einen Budgetkompromiss einigen und damit die geplanten Erweiterungsschritte zumindest für die nächsten paar Jahre absichern. Doch blieb dabei auch ein wichtiges und von der Kommission in ihrer Agenda 2000 ursprünglich vorgeschlagenes Grossprojekt auf der Strecke: die grundlegende Reform der beiden bedeutendsten Budgetposten der Gemeinschaft – der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie der Struktur- und Kohäsionspolitik. Das zu erwartende harte Ringen um die Subventionsgelder für bisherige und neue Mitglieder wollten die EU-Staats- und Regierungschefs offenkundig auf die Zeit nach den ersten Beitritten mittel- und osteuropäischer Kandidaten verschieben. Ein aus mitgliedstaatlicher Optik zentraler, aber für die weitere Entwicklung höchst problematischer Entscheid: Vor allem die faktische Vertagung einer GAP-Reform und die beschlossene Ausklammerung der Bauern künftiger Mitgliedstaaten von Direktzahlungen wurde teils als schwere Hypothek für die Osterweiterung interpretiert.<sup>70</sup> Obschon die Beitrittsvorbereitungen und –verhandlungen "vom Agenda 2000-Prozess abgekoppelt"<sup>71</sup> wurden, könnten sich die Berliner Versäumnisse im weiteren Verlauf des Verhandlungsprozesses noch einmal rächen. Für die Kommission jedenfalls war das Ergebnis des Berliner Sondergipfels "eher ein Scheinerfolg" und dürfte dereinst die beim Agrardossier ohnehin sehr heiklen Verhandlungen zusätzlich erschweren, wie ein befragter Kommissionsvertreter betonte:

*" (...) wenn das Agrardossier gelöst worden wäre, dann stünden wir jetzt besser da und könnten den Kandidaten vernünftiger Orientierungssicherheit geben. Im Moment sind wir da sehr unattraktiv, weil wir Umsetzungen verlangen, obschon wir selber gar nicht wissen, wie unser System zum Beitrittstermin ausschauen wird. Bei jeder Agrarfrage ist man sofort in der Defensive. Das ist nicht gut."*<sup>72</sup>

Kommissionsrücktritt und Berliner Sondergipfel waren zwei ausserordentliche Ereignisse der "EU-Innenpolitik", die praktisch zeitgleich abliefen. Parallel dazu fand aber noch ein ausserordentliches Ereignis der "EU-Aussenpolitik" statt: der Krieg in Kosovo. An der am 24. März 1999 begonnenen NATO-Intervention aus der Luft und später am Boden nahmen auch militärische Verbände aus EU-Mitgliedstaaten teil. Und nach Ende der Kampfhandlungen war es neben den Vereinten Nationen vor allem die EU, die sich unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel um den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Stabilisierung der südosteuropäischen Konfliktregion zu kümmern begann.

Nach der erneuten Gewalteskalation auf dem Balkan revidierte die EU ihr 1996 nach dem Bosnien-Krieg erarbeitetes Konzept zur Stabilisierung Südosteuropas<sup>73</sup>, das unter den veränderten Umständen als zu wenig wirksam erschien. Auf Vorschlag der Kommission<sup>74</sup> baute die Gemeinschaft ihr Instrumentarium für den konfliktgeplagten Raum aus und schuf insbesondere neue Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die den Balkan-Staaten sogar eine konkrete Perspektive für einen allfälligen EU-Beitritt eröffnen sollten. Eine solche Dynamik konnte nicht ohne Folgen für den Erweiterungsprozess mit den osteuropäischen Beitrittsländern bleiben - und setzte die Gemeinschaft auch entsprechend unter Druck, mehr zugunsten der nach strenger Auslegung der Kriterien noch nicht verhandlungsreifen Kandidaten zu tun. Äussere Anzeichen dafür waren Forderungen einzelner EU-Staats- und Regierungschefs für eine baldige Aufnahme von Verhandlungen selbst mit Staaten wie Rumänien und Bulgarien, die punkto Beitrittsreife gegenüber den anderen Kandidaten noch ein beträchtliches Defizit aufwiesen. Als die Kommission Ende Mai 1999 ihre Vorschläge zur besseren Stabilisierung Südosteuropas machte, rechneten einige Kreise in Brüssel denn auch schon fest damit, dass die fünf rückständigeren Kandidaten Lettland, Litauen, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien noch im selben Jahr zu den substantiellen Verhandlungen eingeladen werden dürften.<sup>75</sup> Hans van den Broek, der scheidende Kommissar für die EU-Aussenbeziehungen, äusserte sich zwar nicht explizit dazu. Allgemein ging man jedoch davon aus, dass er einer Ausdehnung der Verhandlungen auf weitere Kandidatenländer nicht von vornherein abgeneigt war. Wohl nicht zuletzt um diese zu beruhigen, betonte van den Broek Ende Mai 1999, die Balkan-Länder seien auf einer separaten Schiene: Der in Luxemburg begonnene Verhandlungsprozess mit den bisherigen Kandidaten

habe mit dem Stabilitätspakt nichts zu tun und werde "ungestört" weitergeführt.<sup>76</sup>

### 3.2.4. Mahnende Worte und Umriss einer Strategiedebatte

Das anhaltende Tempo der Beitrittsverhandlungen und die wachsende innergemeinschaftliche Dynamik im Zuge des Kosovo-Krieges provozierten einen bemerkenswerten Einspruch: Nikolaus van der Pas, Leiter der damaligen "Task Force Erweiterung" der Kommission und deshalb oft als EU-Chefunterhändler bezeichnet, hob öffentlich den Mahnfinger.

An einer internationalen Konferenz in Brüssel stellte van der Pas fest, die bisherigen Resultate des Verhandlungsprozesses seien zwar weit besser, als man sich vor Verhandlungsbeginn zu erhoffen gewagt hatte – doch nun sei etwas mehr Vorsicht geboten.<sup>77</sup> Dem EU-Chefunterhändler machten vor allem zwei Dinge Sorgen: Zum einen hatte er Bedenken, was die baldige Beitrittsreife der Kandidaten anging, und zum andern befürchtete er, rein politische Erwägungen könnten den Erweiterungsprozess dominieren und unter Umständen sogar gefährden. Die Kommission halte sich bei ihrer Beurteilung der osteuropäischen Kandidatenländer strikt an die "Kopenhagener Kriterien", betonte van der Pas und mahnte die EU-Staats- und Regierungschefs, sich beim für den 10./11. Dezember 1999 geplanten Gipfel in Helsinki vorab von diesen Kriterien leiten zu lassen. Offenbar ging der Leiter der "Task Force Erweiterung" aber bereits am 29. Juni 1999 davon aus, dass die EU-Spitzen einen solchen Ratschlag für die anstehende Entscheidung über eine Ausdehnung der Verhandlungen nicht beherzigen würden. Jedenfalls sagte er, es sei mit wachsendem politischem Druck zu rechnen – umso wichtiger werde künftig eine Differenzierung der einzelnen Kandidaten bzw. Kandidatengruppen sein:

*"If, for political reasons (Kosovo, instability in the Balkans, etc.), the EU leaders nonetheless decide to start negotiations with second group countries that do not yet comply with basic Copenhagen criteria, member states should then take at least one precaution; (...) that of not entering 'fast track' negotiation with countries that are not yet ready to do so, because this (...) would lead to euphoria now, but to pain in a mid- and longer term'. (...) accession talks with*

*such countries should go ,much slower‘ than with the first group candidates (...).“<sup>78</sup>*

Der lautstarke Einspruch von van der Pas ist ein klares Indiz dafür, dass die Ausläufer des grundsätzlichen Zielkonflikts zwischen einer Vertiefung und einer Erweiterung der Gemeinschaft auch vor dem hochgradig technischen und scheinbar entpolitisierten Verhandlungsprozess nicht Halt machten. Die Wortmeldung des EU-Chefunterhändlers dokumentierte gewissermassen eine aktuelle Strategiedebatte. Die strittige und durch den Kosovo-Krieg aktualisierte Frage lautete: Geschwindigkeit oder Qualität? Sollte die EU wegen einer verschärften sicherheitspolitischen Lage an ihrem südöstlichen Rand eine schnellere Erweiterung bevorzugen und die Beitrittsverhandlungen entsprechend beschleunigen? Oder sollte die EU ungeachtet der aktuellen externen Faktoren an einer vorsichtigen Erweiterung festhalten, die sich streng an gewissen Kriterien orientiert und einem kontrollierbaren Verhandlungsprozess verpflichtet ist, der die künftige Funktionsfähigkeit - und damit letztlich auch eine geglückte weitere Vertiefung – der Gemeinschaft im Auge behält? Die entgegengesetzten Positionen dieser Debatte präsentierten sich im Wesentlichen wie folgt: Die Befürworter eines beschleunigten Verhandlungsprozesses waren unter den Mitgliedstaaten zu finden, von denen einige die aussenpolitische Zielsetzung einer Stabilisierung der Kandidatenländer wegen des Kosovo-Krieges plötzlich sehr stark gewichteten. Die Befürworter eines weiterhin streng kriteriengesteuerten Prozesses indessen waren vor allem in der scheidenden Kommission Santer zu Hause. Laut LIPPERT ist das auch weiter nicht erstaunlich, weil die Kommission als Hüterin der Verträge im Zweifelsfall ohnehin stets „für den Primat der EU-Funktionsfähigkeit“<sup>79</sup> eintritt. Umso gespannter war man auf die diesbezügliche Haltung der neuen Kommission unter ihrem designierten Präsidenten Romano Prodi. Dessen 19 Kommissare und Kommissarinnen wurden am 19. Juli 1999 offiziell vorgestellt und für die geforderte Bestätigung durch das Europäische Parlament nominiert.

### **3.2.5 Neue Strukturen der Kommission und Positionsbezug der Mitgliedstaaten**

Die neue Kommission plante zunächst einige interne Umstrukturierungen. Mit Blick auf die vorliegende Untersuchung besonders erwähnenswert ist, dass die Kommission ihre Aussenbeziehungen neu organisieren und neben einem Aussen- künftig auch einen für die Erweiterung zuständigen Kommissar mit einer eigenen Generaldirektion (GD) einsetzen wollte. Die neue Generaldirektion Erweiterung sollte für den gesamten Beitritts- und Verhandlungsprozess verantwortlich sein und diesen effizienter als bisher gestalten. Deshalb wurde die „Task Force Erweiterung“ zusammen mit neu geschaffenen Länderteams, dem Büro für technische Hilfe und anderen Diensten in dieser GD integriert. Die neue GD ist für die assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas sowie für Zypern, Malta und die Türkei zuständig – nicht aber für den Balkan und die in der GUS zusammengeschlossenen früheren Sowjetrepubliken. Während ihre Umstrukturierungspläne bald einmal bekannt waren, liess sich die neue Kommission mit klaren Voten zur aktuellen Strategiedebatte noch etwas Zeit. Jedenfalls gab sich der neue Erweiterungskommissar Günter Verheugen anfänglich bedeckt, indem er neben einem Bekenntnis zum bisherigen kriteriengesteuerten Erweiterungsprozess und zu einer differenzierteren Beurteilung der Fortschritte eines jeden einzelnen Kandidaten auch betonte, kein Kandidatenland dürfe sich entmutigt oder abgewiesen vorkommen. Bei seiner Anhörung vor dem Europäischen Parlament am 1. September 1999 sprach Verheugen von einem „klaren Zielkonflikt zwischen Schnelligkeit und Genauigkeit“ und sagte als „pragmatische Antwort auf dieses Dilemma“ in klassischer Diplomatenmanier, die EU-Osterweiterung müsse „so schnell wie möglich“ und „so gründlich wie nötig“ erfolgen.<sup>80</sup> Unter den 15 EU-Mitgliedern wuchs indessen die Bereitschaft zu einem baldigen Verhandlungsbeginn mit den Kandidaten der zweiten Reihe weiter. Anfang September 1999 waren die meisten Mitgliedstaaten grundsätzlich dafür, dass die Verhandlungen auf alle zwölf Kandidatenländer ausgedehnt werden und dass diese Beitrittsverhandlungen nach dem Grundsatz der Differenzierung erfolgen: Das Verhandlungstempo soll künftig ausschliesslich vom Vorbereitungsstand eines jeden Kandidatenlandes abhängen.<sup>81</sup> Gleichzeitig betonten jedoch mehrere Mitgliedstaaten, man wolle zunächst die für Mitte Ok-

tober 1999 geplante Publikation der zweiten Fortschrittsberichte aus der Feder der neuen Kommission abwarten. Erst auf dieser Grundlage könne man dann in die entscheidende Diskussion im Hinblick auf den bevorstehenden Gipfel von Helsinki eintreten. Im weiteren zeichnete sich jetzt schon ab, dass die EU-Mitgliedstaaten nichts von fixen Zieldaten für die Erweiterung wissen wollten – mit Ausnahme Deutschlands sprachen sich alle dagegen aus, den fortgeschrittenen Beitrittsländern ein konkretes Datum für deren Aufnahme in die Gemeinschaft zu nennen.<sup>82</sup> Die beiden klaren Positionsbezüge – ja zur Ausdehnung der Beitrittsverhandlungen, nein zu fixen Zieldaten – waren das Ergebnis eines informellen Treffens der EU-Aussenminister, das die finnische Ratspräsidentschaft am 4./5. September 1999 durchführte. Rückblickend kann man dies als Initiative der Mitgliedstaaten deuten, welche damit der Kommission ihre bisherige zentrale Steuerungsfunktion im Beitritts- und Verhandlungsprozess ein Stück weit streitig machten. Als Gesprächsbasis für das Aussenministertreffen diente übrigens ein Diskussionspapier der finnischen Präsidentschaft, das die gesamte Erweiterungsdebatte bilanzierte, offene Fragen auflistete und Überlegungen zur längerfristigen Konzeption des Erweiterungsprozesses anstossend wollte.<sup>83</sup> Aber die neue Kommission liess selbst nach dieser deutlichen Stellungnahme der Mitgliedstaaten noch immer nichts Neues verlauten. Am Vorabend der – sehr klar ausgefallenen – Bestätigung seines neuen Kollegiums wandte sich der designierte Kommissionspräsident Prodi mit einer Grundsatzrede ans Europäische Parlament. Dabei bezeichnete er die EU-Osterweiterung als grösste Herausforderung (noch vor der institutionellen EU-Reform und einer Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums) und forderte eine "genuine Erweiterungsstrategie".<sup>84</sup> Auf die Frage nach einer Ausdehnung der Beitrittsverhandlungen ging Prodi jedoch mit keinem Wort ein, hingegen machte er sich explizit für die Festlegung eines Beitrittsdatums an die Adresse der Vorreiterstaaten stark – keine zwei Wochen nachdem die EU-Mitgliedstaaten eben dazu ihre ablehnende Haltung kundgetan hatten. Bei den fortgeschrittenen Beitrittskandidaten freilich weckte der frisch gekürte Kommissionspräsident mit dieser Äusserung neue Hoffnung, dass ihnen unter Umständen schon in Helsinki ein festes Beitrittsdatum zugesprochen werden könnte.<sup>85</sup>

### 3.2.6 Die zweiten Fortschrittsberichte: Vorschlag zu Verhandlungen mit allen

Einen Monat nach ihrer formellen Amtseinzug präsentierte die neue Kommission ihre mit Spannung erwarteten Fortschrittsberichte.<sup>86</sup> Im Unterschied zu den im Vorjahr erstmals erschienenen Berichten lohnt es sich bei den am 13. Oktober 1999 publizierten Materialien, sehr deutlich zwischen den einzelnen Fortschrittsberichten zu jedem Kandidatenland und dem sogenannten Gesamtdokument zu unterscheiden.

Die 13 Länderberichte wurden noch nach bisheriger Praxis von mehreren Diensten der Kommission aus verschiedenen Generaldirektionen verfasst. Sie vermitteln insgesamt ein gemischtes Bild: Während alle mittel- und osteuropäischen Kandidaten die politischen Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft inzwischen erfüllten, bestanden im Urteil der Kommission bei den wirtschaftlichen Kriterien sowie betreffend die erfolgreiche Übernahme und Anwendung des "acquis" weiterhin zum Teil grosse Defizite, und zwar auch bei den fortgeschrittenen Beitrittsländern.

Für das Thema der vorliegenden Untersuchung bedeutsamer ist das Gesamtdokument, das nach Auffassung von Beobachtern bereits klar die Handschrift der neuen Kommission und insbesondere des erstmals eingesetzten Erweiterungskommissars Verheugen trug.<sup>87</sup> Die zentrale Schlussfolgerung dieses Dokumentes lautete, die EU müsse im Jahr 2000 auch mit den fünf rückständigen Kandidaten der zweiten Gruppe Beitrittsverhandlungen aufnehmen, wobei dies im Falle Bulgariens und Rumäniens noch an gewisse Bedingungen zu knüpfen sei.<sup>88</sup> Selbstbewusst postulierte die Kommission einen "neuen Schwung" und legte gleich "eine Strategie für die Eröffnung und Führung von Beitrittsverhandlungen" vor, die in der etwas verklausulierten Form einer Option auch die "Empfehlung der Aufnahme von Verhandlungen mit allen Ländern" enthielt. Einzige wirkliche Voraussetzung dafür sollte künftig die Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen sein. Damit hatte die Kommission den Rubikon überschritten. Daran änderte auch der schwerfällig formulierte Nachsatz wenig, die Kandidaten müssten ebenfalls "bewiesen haben in der Lage zu sein, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen um die wirtschaftlichen Kriterien einhalten zu können". Ihre überraschende Abkehr vom bisherigen Eintreten für ein streng kriteriengesteuertes und objektives

Verfahren begründete die Brüsseler Behörde mit folgendem politischen Argument:

*“Diese Option hat den Vorteil, dem weitverbreiteten Bedürfnis nach neuem Schwung im Erweiterungsprozess angesichts der dramatischen Veränderungen in der europäischen politischen Landschaft vornehmlich infolge der Balkankrisen entgegenzukommen. Diese Krisen haben veranschaulicht, wie wesentlich der Beitrag ist, den das europäische Integrationsmodell geleistet hat und weiterhin leisten muss, um Frieden und Wohlstand in Europa zu gewährleisten.”*<sup>88</sup>

Als weitere Elemente ihrer “Beitrittsstrategie” präsentierte die Kommission im Gesamtdokument ein neues Verfahren für das vorläufige Abschliessen einzelner Verhandlungskapitel und bekräftigte, bei den Verhandlungen künftig streng nach dem Grundsatz der Differenzierung vorzugehen und jedes Kandidatenland nur für sich und nach seinen tatsächlichen Anpassungsleistungen zu beurteilen. Auch schlug die Kommission vor, den vielen Kandidatenwünschen nach Übergangsfristen – einem absolut zentralen Verhandlungsthema – mit der Schaffung zweier Formen von Übergangsregeln zu begegnen: wenige und kurze Übergangsfristen in den Bereichen des Binnenmarktes, dafür längere Übergangsfristen in den Bereichen mit grossen Anpassungen und einem entsprechenden Bedarf an Finanzmitteln wie beispielsweise Umwelt, Energie oder Infrastruktur.

Die EU-Staats- und Regierungschefs waren mit der Kommissionsarbeit zufrieden und beschlossen auf ihrem Gipfel in Helsinki vom 10./11. Dezember 1999 fast alles, was ihnen die neue Kommission vorgeschlagen hatte.<sup>90</sup> Einzig die vom Kommissionpräsidenten Prodi so vehement geforderten fixen Zieldaten für die Aufnahme der ersten Beitrittskandidaten wurden abgelehnt. VAN OUDENAREN interpretiert dies als Ausdruck einer Besorgnis einiger Mitgliedstaaten, denen die Kommission ein allzu forsches Erweiterungstempo anschlug.<sup>91</sup> Anstatt einen festen Beitrittstermin zuzusichern, bekräftigten die Mitgliedstaaten lediglich, bis Ende 2000 die Regierungskonferenz über die immer wieder aufgeschobene institutionelle Reform der Gemeinschaft abzuschliessen. Ab Ende 2002 solle die EU dann grundsätzlich in der Lage sein, neue Mitglieder aufzunehmen.

LIPPERT wirft bei ihrer Würdigung der Resultate von Helsinki ein, die Kommission Prodi sei mit ihrer “Beitrittsstrategie” im Grunde kaum neue Wege gegangen. Viel eher habe wohl der Amtsantritt einer neuen Kommission dazu beigetragen, sogleich auch eine “neue Erweiterungsstrategie” zu verkünden. Denn bei genauer Betrachtung könne man feststellen, dass die vorgeschlagenen und beschlossenen Leitlinien für die weiteren Verhandlungen alle auf dem Luxemburger Prozessmodell fussten; die Kommission habe letztlich bloss eine nunmehr strikte Umsetzung dieser Prinzipien angekündigt.<sup>92</sup>

Diese Analyse trifft weitgehend zu, was die eigentlichen Verhandlungsgrundsätze betrifft. Hingegen muss klar festgehalten werden, dass die neue Kommission mitten im Verhandlungsprozess zur Osterweiterung tatsächlich eine grundlegende Änderung vollzog. Das wird auch innerhalb der Kommission so gesehen:

*“Es gab auf alle Fälle einen Paradigmenwechsel. Am Anfang gab es eine Strategie, die auf Selektivität beruhte: Erst einmal nur sechs Länder, die aussortiert wurden. Dann gab es mit der neuen Kommission einen Kurswechsel, der in Helsinki abgesegnet wurde: Ok, wir verhandeln auch mit Ländern, die mittelfristig nicht beitrittsfähig sind.”*<sup>93</sup>

Die beiden Hauptgründe für diesen Paradigmenwechsel sind ohne Zweifel im Kosovo-Krieg sowie im Umstand zu sehen, dass sich eine neue Kommission an die Erweiterungsarbeit machte. Allerdings muss offen bleiben, welcher Anteil am Zustandekommen des konstatierten Wechsels jedem der beiden genannten Gründe letztlich zukommt. Es erscheint naheliegend, den Kosovo-Faktor als bedeutsamer einzustufen. Zum einen begründeten Kommission und EU-Mitgliedstaaten, wie dargelegt, ihr Tun mehrfach mit den Ereignissen auf dem Balkan. Zum anderen wirkte sich der Kosovo-Konflikt ja auch objektiv gesehen nachhaltig auf den Erweiterungsprozess aus. Umso bemerkenswerter ist es, dass man innerhalb der Kommission die neue Zusammensetzung des Kollegiums und damit den persönlichen Faktor ebenfalls gewichtet und ihm keine geringe Bedeutung beimisst. Im Zentrum steht dabei nicht so sehr der neue Kommissionspräsident Prodi, sondern allen voran Erweiterungskommissar Verheugen, der sich zumindest nach Auffassung eines befragten

Kommissionsvertreter von Beginn weg handfest in den Gang der Dinge einbrachte:

*“Verheugen sagte nach seinem Amtsantritt (...), er habe in der Kommission einen Laden mit Bürokraten ohne Sinn für die historischen Dimensionen übernommen. [Ein] Kollege bekam das zu spüren: Er verfasste nach dem bisherigen Muster die Schlussfolgerungen [zu den Fortschrittsberichten, L.K.], nach denen man nur Lettland und ein Jahr später Litauen und die Slowakei als verhandlungsfähig einstufen wollte. Diese Schlussfolgerungen wanderten in den Papierkorb – wörtliches Zitat Verheugen. Der neue Kommissar wollte also dafür gesorgt haben, dass man allen (...) Aussicht auf Verhandlungen (...) verschaffte. Eine politisierte Intervention, die es vorher unter van den Broek nicht gab. Der persönlich viel leidenschaftslosere van den Broek meinte, man soll die Fakten für sich sprechen lassen und (...) nur mit den mittelfristig wirklich beitragsfähigen Kandidaten Verhandlungen eröffnen. Alle anderen sollen halt warten und sich von ihren fortgeschrittenen Nachbarstaaten positiv beeinflussen lassen.”<sup>94</sup>*

Mit den Beschlüssen von Helsinki wurde – auf Vorschlag der Kommission – die Trennung in zwei unterschiedlich fortgeschrittene Gruppen von Kandidatenländern offiziell aufgehoben. Dieser “Paradigmenwechsel” wird in der für die vorliegende Untersuchung konsultierten Literatur meist als klarer Fortschritt für die Erweiterung sowie als Beschleunigung des Verhandlungsprozesses interpretiert. Für die bislang zurückgestuften Beitrittskandidaten war Helsinki zweifelsohne eine erfreuliche Wegmarke und konnte entsprechend stimulierend wirken. Aber noch musste sich weisen, ob die Gemeinschaft mit der Aufstockung direkter Verhandlungspartner den gesamten Prozess auch wirklich beschleunigte. Schliesslich waren grundlegende Fragen wie die institutionelle Reform oder die künftige Agrarpolitik – beide für den Gang der Erweiterung sehr wohl von Belang – weiterhin offen. Zudem sollte die Gemeinschaft zuerst einmal beweisen, ob sie es mit ihrem auffällig oft beschworenen Grundsatz einer strengen Differenzierung der Beitrittsländer auch wirklich ernst meinte.

### 3.2.7 Das Erwachen nach Helsinki

Ein mit den Brüsseler Verhältnissen bestens vertrauter Politologe reagierte neulich, auf den Verlauf der Beitrittsverhandlungen angesprochen, mit einer provokativen Gegenfrage: *“What negotiations? (...) They haven’t even started yet.”*<sup>95</sup> Deutlicher lässt sich kaum zum Ausdruck bringen, wie beschränkt man im Rahmen der EU-Osterweiterung die Tragweite der bisherigen Verhandlungsergebnisse gemessen an der noch zu verhandelnden Materie einschätzen kann. Oder anders gesagt: Solange in den zentralen und heiklen Kapiteln wie der Landwirtschaft, der Regionalpolitik und dem freien Personen- oder Kapitalverkehr noch nicht verhandelt wird, sollte man lieber überhaupt nicht von Verhandlungen sprechen.

In der Tat drehte sich der Verhandlungsprozess von Gemeinschaft und Beitrittskandidaten bis weit ins Jahr 2000 um vergleichsweise unproblematische, technische Bereiche. Auch mit den neu hinzugestossenen “Helsinki“-Ländern – also mit Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, Lettland und Litauen – behandelte die Gemeinschaft in den Mitte Februar 2000 eröffneten substantiellen Verhandlungen nach bewährtem Muster der Kommission zunächst die einfacheren Kapitel. Die Verhandlungen kamen entsprechend rasch voran, so dass man bei den “Helsinki“-Ländern – mit Ausnahme Bulgariens und Rumäniens – bald schon von einem Aufholpotenzial ausgehen konnte. Die neuen Erweiterungsmanager, vor allem der neue EU-Chefunterhändler Eneko Landaburu und der ihm direkt vorgesetzte Erweiterungskommissar Günter Verheugen, machten jedoch von Beginn weg klar, dass die Länder der zweiten Reihe mit keinerlei Sonderbedingungen rechnen dürften, dass überhaupt keiner der Kandidaten irgendwelche “politische Rabatte” erwarten könne – und vor allem, dass sich die fortgeschrittenen Länder der ersten Reihe nun allmählich den schwierigen Brocken annäherten, was den bisher begrüßenswert zügigen Verhandlungsprozess entsprechend beeinflussen dürfte.<sup>96</sup> Bis Mitte Juni 2000 waren bei den fortgeschrittenen Kandidaten 29 der insgesamt 31 Verhandlungskapitel – also auch die schwierigen Verhandlungsbereiche – wie ursprünglich geplant geöffnet; die Kapitel “Institutionen” bzw. “Sonstiges” sollten nach vorherrschender EU-Erweiterungspraxis erst nach Abschluss der Regierungskonferenz von Nizza bzw. erst in der alles entscheidenden Schlussrunde behandelt werden. Zu sämtlichen 29

Kapiteln hatten die führenden Beitrittsländer inzwischen auch ihre Wünsche nach Übergangsfristen und Sonderregelungen vorgelegt. Doch vorläufig geschlossen werden konnten bis Mitte 2000 nur – je nach Land – 11 bis 16 Verhandlungskapitel. Und, aus Optik der fortgeschrittenen Kandidatenländer noch entmutigender: Auf Seiten der Gemeinschaft existierten zum Beispiel zur Landwirtschaft, der Regionalpolitik und dem freien Personenverkehr noch gar keine gemeinsamen Verhandlungspositionen.<sup>97</sup> Die Kandidaten hatten also ihre Karten auf den Tisch gelegt, derweil die EU sie weiterhin bedeckt bzw. noch gar nicht in Händen hielt. Entsprechend gross war die Frustration unter den ambitionierten Beitrittsländern, die dahinter eine regelrechte Hinhaltetaktik witterten. Nicht ganz zu Unrecht, wenn man folgender Aussage eines befragten Kommissionsvertreters Glauben schenken will:

*“Mit der zweiten Gruppe holte man eher auf, während man mit der ersten Gruppe langsamer fuhr. Das lag auch ein bisschen an der jeweiligen Präsidentschaft. Sie kennen ja die Vorwürfe von Seiten Ungarns, Sloweniens oder Estlands (...). Sowohl Kommission wie Rat verfahren halt sehr langsam, damit sozusagen die Spitzengruppe des Konvois nicht differenziert und auseinandergezogen wird. Dies entspricht sowohl dem Willen des Rates wie der Kommission – aus ganz unterschiedlichen Gründen. (...) Es ist sehr leicht, auf Zeit zu spielen. Es gibt zu jedem Land immer irgendwelche spannende Themen, zu denen man unbedingt noch Informationen braucht, ehe man abschliessen kann.”<sup>98</sup>*

Grundsätzlich haben es nicht alle Mitgliedstaaten mit der Erweiterung gleich eilig: Während etwa Frankreich oder Spanien als Bremser gelten, stehen die skandinavischen EU-Mitglieder und auch Grossbritannien im Ruf, die Osterweiterung aktiv zu befördern. Deutschland wiederum, das sich von der Ausdehnung des institutionellen Europa nach Osten den meisten wirtschaftlichen Nutzen verspricht<sup>99</sup>, will die Erweiterung ebenfalls – jedoch nur, wenn mit Nachbar Polen das mit Abstand grösste (aber punkto Erfüllung der Beitrittsbedingungen nicht eben einfachste) Kandidatenland zum Kreis der ersten Neumitglieder zählt. Diese von Grund auf verschiedenen Positionen im Rat traten wieder deutlicher zu Tage, sobald sich der Verhandlungsprozess den schwierigen und schwergewichtigen Dossiers annäherte. Dies umso mehr, als dass die

noch anstehenden Verhandlungsbrocken Landwirtschaft, Regionalpolitik oder Personenfreizügigkeit die materiellen Interessen der bisherigen Mitgliedstaaten ja ganz unmittelbar betreffen und die Wahrung des eigenen Besitzstandes deshalb entsprechend ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückte.<sup>100</sup> Weil sich auf EU-Seite aber stets 15 Mitgliedstaaten einigen müssen, führten die unterschiedlichen Positionen im Rat erst recht zu einer brüskten Abdämpfung des Erweiterungsschwungs von Helsinki. Dessen ungeachtet drängten die fortgeschrittenen Beitrittskandidaten weiter auf einen raschen Verhandlungsabschluss und meinten, der diesbezügliche Prozess mit der Gemeinschaft könne durchaus im Jahre 2001 beendet werden; die polnischen und tschechischen Aussenminister kündigten gar an, ihre Staaten wollten am 1. Januar 2003 zum Beitritt bereit sein.<sup>101</sup>

### 3.2.8 Kommission unter Druck und in medialer Offensive

Die schwindende Erweiterungsfreude unter den Mitgliedstaaten nach Helsinki und das anhaltende Drängen der fortgeschrittenen Beitrittsländer setzten die Europäische Kommission unter Druck. Als Wahrerin der gemeinschaftlichen Interessen mochte ihr eine gewisse Verlangsamung des Erweiterungszuges zwar noch gelegen kommen, zumindest solange die Qualität des Beitrittsprozesses davon profitierte und zum Beispiel die rückständigen Kandidaten der “Helsinki”-Gruppe etwas Zeit zum Aufholen gewannen. Aber die fortgeschrittenen Beitrittsländer über alle Gebühr hinhalten konnte und durfte die Kommission nicht, dagegen sprach allein schon der zuletzt in Helsinki feierlich bekräftigte Grundsatz der Differenzierung, wonach kein Kandidat auf den anderen warten müsse und jeder nur streng nach seinen individuellen Verdiensten zu beurteilen sei.

Diesem Glaubwürdigkeitsdilemma wollte die Kommission zunächst mit gezielter Informationsarbeit die Spitze nehmen und wurde entsprechend aktiv. Dazu gehörte insbesondere eine neue “Kommunikationsstrategie”, die Erweiterungskommissar Verheugen im Mai 2000 vorstellte und die mit gezielten Kampagnen in den bisherigen wie in den künftigen EU-Staaten für das Projekt der Erweiterung werben sollte.<sup>102</sup> Die Kommission erkannte, dass die geplante Osterweiterung in den Mitgliedstaaten und in den Beitrittsländern vor

allem von der politischen Klasse getragen wurde, in den breiten Bevölkerungsschichten jedoch kaum Interesse weckte und auch keine grosse Unterstützung fand. Gleichzeitig musste man in Brüssel aber auch davon Kenntnis nehmen, dass die Unterstützung für das Erweiterungsprojekt seit Beginn der Verhandlungen gemeinschaftsweit in der Tendenz eher zurückging. Die Antwort darauf konnte laut Kommissionspräsident Prodi deshalb nur heissen:

*“(...) explain, explain, and explain to our citizens, that enlargement is not a threat, but a historic opportunity in all respects, and in the first place in favour of peace on our continent.”<sup>103</sup>*

Als Adressaten ihrer verstärkten Informationsarbeit in den Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern wählte die Kommission neben den politischen Institutionen, den Unternehmen und der Industrie auch die Zivilgesellschaft aus. Meinungsführer und breite Öffentlichkeit sollten laut Strategie gleichzeitig angesprochen werden. Dabei seien “Missverständnisse im Zusammenhang mit dem Erweiterungsprozess auszuräumen”. Zudem wolle man “dazu beitragen, dass die Beendigung der Verhandlungen von der Öffentlichkeit unterstützt wird”. Zu den wichtigsten Zielsetzungen ihrer Kommunikationsbemühungen in den Bewerberländern zählte die Kommission insbesondere:

*“[Die] Erläuterung des Zusammenhangs zwischen dem Voranschreiten der Beitrittsvorbereitungen und den Fortschritten in den Verhandlungen. Dies dürfte die Umsetzung der EU-Vorschriften beschleunigen und die Schaffung der notwendigen Verwaltungsstrukturen fördern. Darüber hinaus wird es dazu führen, dass die Öffentlichkeit besser versteht, warum die Verhandlungen mit verschiedenen Bewerberländern möglicherweise unterschiedlich rasch fortschreiten.”<sup>104</sup>*

Die Kommission war sichtlich bemüht, konsequent die gleiche – und das hiess stets auch ihre eigene – Botschaft nach aussen zu tragen. In der Kommunikationsstrategie ist sogar von sogenannten “Schlüsselbotschaften” die Rede, welche führende Mitglieder der Kommission bei Besuchen und Vorträgen vermitteln müssten. Erweiterungskommissar Verheugen nutzte denn auch regelmässig die Gelegenheit, um immer wieder dieselben, an die Mitglied-

staaten und die Beitrittskandidaten gerichteten Aussagen in Umlauf zu bringen. Zu den wichtigsten Fixpunkten im Argumentationskatalog des Erweiterungskommissars gehörten:

1. Die EU müsse ihre institutionellen Reformen bis zum für Dezember 2000 geplanten Ende der Regierungskonferenz in Nizza unter Dach und Fach bringen und ab Ende 2002, wie in Helsinki versprochen, zur Aufnahme von Neumitgliedern bereit sein – ansonsten sei die Erweiterung gefährdet.
2. Die Beitrittsverhandlungen würden keineswegs künstlich verzögert und die EU könne den Beitrittsländern niemals im voraus fixe Beitrittstermine nennen – letztlich hinge es nur von den streng nach ihren individuellen Fortschritten beurteilten Kandidaten ab, wann diese zur Gemeinschaft stiessen.
3. Als “politisches Wunschnum” folge die Kommission aber dennoch weiterhin ihrem Ziel, spätestens bis zum Ende ihrer Amtszeit vom 1. Januar 2005 die ersten Neumitglieder aufzunehmen.<sup>105</sup>

Für grosse Aufregung sorgte Verheugens lautes Nachdenken über die Möglichkeit, in Deutschland allenfalls eine Volksabstimmung über die EU-Osterweiterung durchzuführen.<sup>106</sup> Die Äusserung einer solchen Idee versetzte nicht allein die deutsche Innenpolitik in helle Aufregung, sondern zog auch den Zorn einzelner EU-Mitgliedstaaten auf sich und sorgte innerhalb der Kommission für Missstimmung. Gleichzeitig nährten Verheugens Worte bei den Kandidaten die ohnehin grosse Befürchtung, die Gemeinschaft werde ihre Erweiterung nach Osten mit allen Möglichkeiten und zulasten der Beitrittsländer verzögern. Entsprechend massiv war denn auch die öffentliche Kritik an Prodis Kollegium und insbesondere am Erweiterungskommissar. Die fatalen Äusserungen drohten die an sich glaubwürdigen, aktiven Informationsanstrengungen der Kommission zugunsten eines erfolgreichen Erweiterungsprozesses zunichte zu machen. Dementsprechend rasch übte Verheugen Schadensbegrenzung, widerrief seinen Fauxpas und hockte ansonsten aufs Maul. Kommissionspräsident Prodi wiederum sah sich vor dem Europäischen Parlament zu einer Demonstration seiner eigenen, angezweifelt Autorität gezwungen.<sup>107</sup>

### 3.2.8. Die dritten Fortschrittsberichte: Fahrplan für die Erweiterung

Von besserer und gezielter Information allein konnte sich die Kommission freilich nicht den gewünschten Einfluss auf die anstehenden Verhandlungen zentraler Beitrittskapitel erhoffen. Als Mittlerin der Erweiterung stand sie weiterhin zwischen den Kandidatenländern, die nach konkreten Beitrittsdaten riefen, und den Mitgliedstaaten, die sich zunehmend um ihre eigenen Interessen sorgten. Als Managerin der Erweiterung war sie gleichzeitig an einem möglichst raschen und erfolgreichen Prozess interessiert. Gesucht war also ein Instrument, mit dessen Hilfe die Kommission diese unterschiedlichen Aufgaben wahrzunehmen und gleichzeitig den weiteren Prozess so gut wie nur möglich auch nach ihrem Sinn zu steuern vermochte.

Für die Verantwortlichen in der Kommission war spätestens im Frühjahr 2000 klar, dass man sich *“nun den Kernfragen nähern würde, die einer politischen Entscheidung bedurften”* und bei denen in jedem Fall *“mit einer schwierigen politischen Meinungsbildung unter den Mitgliedstaaten sowie mit einer Brisanz in der Öffentlichkeit der Beitrittsländer”* zu rechnen war.<sup>108</sup> In der Folge setzte in der Kommission ein längerer, mehrstufiger Diskussionsprozess ein, an dem sich neben Erweiterungskommissar Verheugen und seinen nächsten Kabinettsmitgliedern auch ausgewählte Vertreter der GD Erweiterung beteiligten. Laut einem befragten und in dieser internen Diskussion direkt involvierten Kommissionsvertreter drängten sich zu dem Zeitpunkt gleich mehrere operative Fragen der Erweiterung auf, die in einer einzigen Lösung zusammengeführt werden sollten. Um die Dynamik des gesamten Verhandlungsprozesses aufrechtzuerhalten, wollte man insbesondere:

- den weiteren Verhandlungsprozess nach Themen strukturieren;
- das Schnüren unüberschaubarer Pakete verhindern;
- klarere Zeitperspektive ohne abschliessende Behandlung der Datumsfrage liefern;
- Übergangsfristen kategorisieren.<sup>109</sup>

Das Ergebnis der internen Diskussion wurde Anfang November 2000 offiziell bekannt, als die Kommission ihre dritten Fortschrittsberichte publizierte: Das dazugehörige Gesamtdokument mit dem Titel *“Strategiepapier 2000”* sollte

dazu dienen, *“eine gewichtigere Phase der Verhandlungen einzuleiten und auf ihren Abschluss hinzuwirken”*<sup>110</sup>. Zentraler Bestandteil dieser explizit als *“Strategie”* bezeichneten Vorschläge ist eine *“Wegskizze”* für die Beitrittsverhandlungen in den nächsten drei Halbjahren. Davon betroffen sind alle schwierigen Kapitel, zu denen die Kandidaten teils beträchtliche Wünsche nach Übergangsfristen vorlegten. Die *“Wegskizze”* fasst diese Kapitel in drei Gruppen zusammen und staffelt sie zeitlich, wobei die Behandlung der schwierigsten Kapitel mit den grössten Auswirkungen auf das Gemeinschaftsbudget (wie die Landwirtschaft und die Regionalpolitik) erst im ersten Halbjahr 2002 stattfinden soll. In der ersten Hälfte des Jahres 2001 sollten laut Kommissionsvorschlag die meisten Binnenmarktfragen, soziale Aspekte sowie das Thema Umwelt behandelt werden, in der zweiten Jahreshälfte 2001 unter anderem die Kapitel zum Wettbewerb, der Verkehrspolitik, der Steuerpolitik, der Kapitel und deren Terminierung nicht immer passte. Die Annahme der Kommissionsvorschläge jedenfalls habe für den weiteren Verhandlungsaltag, den offiziell die EU-Mitgliedstaaten verantworten, grundlegende Folgen:

*“Spätestens seit dem (...) Strategiepapier wird es mit dem Verzögern [der laufenden Beitrittsverhandlungen, L.K.] gefährlich, weil nach Vorlage des Kommissionsfahrplans klar ersichtlich ist, wem der ‚schwarze Peter‘ gebührt. Die Kommission ist fein raus und kann mit dem Finger auf den Rat zeigen. Insgesamt hat die Kommission den Prozess in letzter Zeit beschleunigt, indem sie die Initiative an sich riss und eine Strategie vorlegte – das ist ein klares Tor für die Kommission.”*<sup>116</sup>

In den Augen der *“Arbeitsgruppe Erweiterung”* bewies die Kommission somit nicht bloss taktisches Geschick. Und eine Überprüfung der einschlägigen Kriterien (vgl. 2.1.2.) legt nahe, dass die Kommission in diesem Fall tatsächlich auch strategisches Handeln an den Tag legte: Sie analysierte die Ausgangslage (Druck fortschrittlicher Beitrittsländer und wachsende Zurückhaltung einzelner Mitgliedstaaten angesichts schwieriger Verhandlungskapitel), sie formulierte das übergeordnete Ziel (Aufrechterhaltung der Verhandlungsdynamik zwecks erfolgreichem Abschluss der Beitrittsverhandlungen) und: Sie stellte mit ihrer *“Wegskizze”* auch ein Instrument bereit, von dem sie annahm, dass es wirksam sei.

Dass man ausgerechnet in der "Arbeitsgruppe Erweiterung" des Rates die Kommissionsarbeit so wahrnahm, ist bedeutsam. Denn im Verhandlungsallday der Gemeinschaft ist diese Arbeitsgruppe die eigentliche Schaltzentrale: Hier deponiert die Kommission ihre Vorschläge für mögliche gemeinsame Verhandlungspositionen der EU-Staaten sowie für das vorläufige Schliessen (oder allenfalls das nötige erneute Öffnen) einzelner Verhandlungskapitel – über beides entscheidet dann die Arbeitsgruppe. Dieses Zusammenwirken von Rat und Kommission war bisher laut übereinstimmender Darstellung beider Seiten nicht auf Konfrontation angelegt: Es herrsche kein Misstrauensverhältnis, viel eher sei bei den seit Ende 1999 mehrmals in der Woche stattfindenden Treffen bisweilen sogar "etwas Seminarcharakter" vorhanden.<sup>117</sup> Aufgrund der praktizierten Arbeitsteilung habe die Kommission, auch da waren sich die befragten Vertreter beider Institutionen einig, sehr wohl einen gewissen Spielraum. In "die technischen Verhandlungen zwischen Kommission und Beitrittskandidaten" etwa mische sich der Rat überhaupt nicht ein, sondern vertraue voll dem Wissen und der Erfahrung der Brüsseler Behörde – die Mitgliedstaaten würden niemals auch nur annähernd in der Lage sein, gleichzeitig über dieselben detaillierten "acquis"-Kenntnisse und Einsichten in die konkreten Verhältnisse in den Kandidatenländern zu verfügen. Insgesamt kann man also von einem spezifischen Know-how der Kommission sprechen, das sie grundsätzlich zur Wahrnehmung einer aktiven Rolle im Verhandlungsprozess befähigt. Und wie das Beispiel der "Wegskizze" belegt, vermochte die Kommission diese Rolle wahrzunehmen und erst noch erfolgreich zu untermauern. Erweiterungskommissar Verheugen machte aus seinem Herzen denn auch keine Mördergrube, als er nach dem Gipfel von Nizza den Erweiterungsprozess mit einer gehörigen Portion Eigenlob wie folgt bilanzierte:

*"Nachdem sowohl in Helsinki als auch in Nizza die strategischen Empfehlungen und die praktischen Vorschläge der Kommission vollständig übernommen worden sind, wird niemand bestreiten, dass die Kommission ihre Rolle als Motor der Integration und als Ideengeber auf dem Gebiet der Erweiterung erfolgreich wahrgenommen hat."*<sup>118</sup>

### 3.2.9 Testfall Personenfreizügigkeit

Nachdem die EU-Staats- und Regierungschefs in Nizza die "Wegskizze" offiziell zum gültigen Erweiterungsinstrument erklärt hatten, stellte sich zwangsläufig die Frage nach dessen operationellem Wert: Liessen sich damit nun die schwierigen Verhandlungskapitel tatsächlich anpacken? Und vermochte die Kommission die entscheidenden Anstösse dazu auch in der gebotenen Frist zu geben? Die Zweifel waren gross und berechtigt – schliesslich gab es Anfang 2001 zu den meisten schwierigen Fragen, welche Mitgliedstaaten und Beitrittsländer mit Hilfe der Kommission zeitlich gestaffelt anzupacken hatten, auf EU-Seite noch überhaupt keine gemeinsamen Verhandlungspositionen. Der freie Verkehr von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital sollte laut dem in Nizza abgesegneten Fahrplan im ersten Halbjahr 2001 verhandelt werden. Namentlich die Personenfreizügigkeit galt als schwieriger Brocken und politisch äusserst brisant: In den direkt an die Beitrittsländer grenzenden Mitgliedstaaten Deutschland und Österreich war die Angst vor Heerscharen billiger Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa gewachsen, die den heimischen Arbeitsmarkt destabilisieren könnten. Deutschlands Bundeskanzler Schröder sprach sich Mitte Dezember 2000 dafür aus, die Grenzen für Arbeitnehmerinnen und –nehmer aus dem Osten nach erfolgter EU-Erweiterung sieben Jahre lang nur bedingt zu öffnen.<sup>119</sup> Entsprechend lautstark verwahrten sich die Kandidatenländer gegen Abschottung und jede Form von Diskriminierung, unter der sie als künftige Mitgliedstaaten nie und nimmer leiden dürften. Erschwert wurde die emotionale Debatte durch den Umstand, dass trotz seriöser wissenschaftlicher Prognosen nicht im voraus bekannt war, wie gross die Migration der Arbeitskräfte in einer erweiterten Union tatsächlich einmal sein würde.<sup>120</sup>

Man kann das heftige Ringen um die Personenfreizügigkeit als ersten Testfall für die gemeinschaftliche "Wegskizze" und für die auf dieser Basis agierende Kommission ansehen. Die verantwortlichen Erweiterungsmanager in Brüssel wussten um die bevorstehenden Schwierigkeiten und suchten aktiv nach Lösungen. Noch vor der Veröffentlichung der dritten Fortschrittsberichte erklärte Erweiterungskommissar Verheugen an einem Vortrag in Berlin:

*"Durch den Wechsel von einer Präsidentschaft zur nächsten haben wir bisher*

*stets etwas Zeit verloren. Ich denke, das können wir dadurch überwinden, dass wir uns mit der künftigen schwedischen Präsidentschaft bereits im Vorfeld über einzelne Elemente des Erweiterungsprozesses unter ihrer Präsidentschaft einigen, (...). Die Verdichtung des Prozesses wird also erreicht werden, (...). Der eigentliche politische Prozess beginnt also. (...) Es wird also jetzt etwas ‚heisser‘ zugehen und ‚wirklich‘ verhandelt werden.“*<sup>121</sup>

Schweden, das sich wiederholt für die Sache der baltischen Beitrittsländer einsetzte, wollte die Erweiterung zu einem der Schwerpunkte ihrer Präsidentschaft vom ersten Halbjahr 2001 machen. Die Kommission traf sich im September 2000 und dann wieder im November und Dezember 2000 mit den schwedischen Regierungsverantwortlichen. Bei diesen Vorbereitungs-gesprächen kam man angesichts der politischen Brisanz der Binnenmarkt- kapitel auf die Idee, den Kommissionsvorschlag für eine gemeinsame Verhandlungsposition zur Personenfreizügigkeit nicht auf herkömmliche Weise zu ermitteln: Die Kommission sollte nicht - wie normalerweise üblich - allein aufgrund ihrer "acquis"-Kenntnisse und nach Unterredungen mit Mitglied- staaten und Kandidaten dem Rat eine mögliche gemeinsame Verhandlungs- position vorschlagen. Vielmehr sollte die Brüsseler Behörde zuvor noch ein Optionen-Papier zur Personenfreizügigkeit vorlegen.<sup>122</sup> Damit glaubte man leichter zu einer Lösung zu kommen - in einem für Mitgliedstaaten wie Beitritts- länder gleichermaßen kontroversen Thema. Es ging sozusagen um die Or- ganisation einer "Orientierungsdebatte in der Kommission und im Rat", deren Ziel "die politische Meinungsbildung" war.<sup>123</sup> Ein befragter Kommissions- vertreter ortete bei diesem Ansatz im Nachhinein Modellcharakter:

*"Bei diesem Vorgehen handelt es sich um ein Novum. Zur Behandlung dieses politischen heiklen Dossiers legte man bewusst, als eine Art Dienstleistung zwecks Vorstrukturierung, ein Arbeitsdokument vor, um so auch mehr Gefühl für die vorhandenen Meinungen zu erhalten. Weil das Ganze schwer vorher- sagbar ist, wollte man etwas ‚sentir la température‘. (...) Damit ist im Prinzip ein Modell zur Behandlung weiterer delikater Kapitel gefunden (...)."*<sup>124</sup>

In den ersten Wochen der schwedischen Präsidentschaft drang kein Wort über das hinter den Brüsseler Kulissen sorgfältig geplante Papier an die Öff-

entlichkeit. Doch weil die "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vorzeitig darüber berichtet hatte, sah sich die Kommission gezwungen, die Existenz ihres Optionenpapiers noch vor dessen Zustellung an die Mitgliedstaaten zu bestäti- gen und bereits auch über dessen Inhalt zu informieren.<sup>125</sup> Kurz darauf legte die Kommission das Optionenpapier dann auch vor und überwies es offiziell den Regierungen aller Mitgliedstaaten.<sup>126</sup> Darin werden Migrationsstudien und - prognosen sowie der Umgang mit dem freien Personenverkehr bei früheren Er- weiterungen diskutiert und schliesslich fünf Optionen für den Übergang zur vol- len Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung vorgestellt. Diese reichen von der sofortigen Freizügigkeit für Personen aus den Kandidatenländern ab Beitrittsdatum über mögliche Schutzklauseln, Übergangsbestimmungen und ein Quotensystem bis hin zur rigiden Verweigerung jeglicher Freizügigkeit während einer Übergangsfrist. Nach einer Stellungnahme oder Empfehlung der Kommission sucht man im Papier vergeblich - es werden lediglich fünf grundle- gende Möglichkeiten samt ihren Vor- und Nachteilen zur Diskussion gestellt. Innerhalb der Kommission vollzog sich die mit dem Papier provozierte Mei- nungsbildung überraschend schnell: Schon am 11. April 2001 verabschiedete die Brüsseler Behörde ihren Vorschlag für eine gemeinsame Verhandlungs- position zur Personenfreizügigkeit zuhanden des Rates. Darin regte die Kom- mission eine flexible Lösung an, die es den bisherigen Mitgliedstaaten in den ersten fünf Jahren nach der Erweiterung erlauben soll, den Zugang von Per- sonen aus den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas mit eigenen Mitteln einzuschränken; unter gewissen Bedingungen - die Rede ist von "ernst- haften Störungen" des Arbeitsmarktes - soll ein alter Mitgliedstaat diese nation- alen Restriktionen sogar noch um maximal zwei Jahre verlängern können.<sup>127</sup> Dass dieser Kommissionsvorschlag im Kern dem deutschen Anliegen nach einer siebenjährigen Übergangsfrist Rechnung trug, leugnete niemand. Erweiterungskommissar Verheugen wies jedoch Vorwürfe von Seiten der Kandidatenländer zurück, die Kommission befördere Doppelstandards und wolle neuen Mitgliedstaaten fundamentales Europarecht vorenthalten: Ohne diesen Kommissionsvorschlag würde sich die Erweiterung wegen der unterschiedli- chen Interessen der EU-15 noch um Jahre verzögern - zudem habe jeder bis- herige Mitgliedstaat dank der flexiblen Lösung ja grundsätzlich die Möglichkeit, schon unmittelbar nach der Erweiterung die volle Personenfreizügigkeit einzu- führen.<sup>128</sup>

Verheugens Verweis auf die mitgliedstaatliche Verantwortung entbehrte nicht taktischen Geschicks. Denn indem sie zum "ernsthaftesten Hindernis für die Erweiterung"<sup>129</sup> derart rasch eine gemeinsame Verhandlungsposition vorschlug, brachte die Kommission die renitenten Mitgliedstaaten natürlich massiv unter Zugzwang: Nun lag es an ihnen, das delikate Verhandlungskapitel entweder zügig unter Dach und Fach zu bringen – oder aber vor den Augen der drängenden Kandidatenländer auf die lange Bank zu schieben. Genau das drohte sich anfänglich abzuzeichnen, weil Spanien – teilweise unterstützt von Griechenland, Portugal und Italien – seine Zustimmung zur gemeinsamen Verhandlungsposition in Sachen Personenfreizügigkeit von Bestandsgarantien bei den EU-Hilfsgeldern abhängig machen wollte. Doch nicht zuletzt auf deutschen Druck hin lenkte das um seine üppigen Regional- und Landwirtschaftszuschüsse aus dem EU-Budget besorgte Spanien zumindest vorerst ein, so dass die Mitgliedstaaten Ende Mai 2001 ihre Verhandlungsposition festlegen konnten, die bis auf ein paar Zusatzbestimmungen dem Kommissionsvorschlag entsprach.<sup>130</sup>

Keine zwei Wochen später konnte mit Ungarn das erste Beitrittsland Mittel- und Osteuropas das kontroverse Verhandlungskapitel zur Personenfreizügigkeit bereits vorläufig schliessen; dasselbe gelang bis zum Ende der schwedischen Ratspräsidentschaft auch mit Lettland und der Slowakei.<sup>131</sup> Dazu kommt, dass die Gemeinschaft im ersten Halbjahr 2001 zu allen in der "Wegskizze" für diesen Zeitraum vorgesehenen Kapiteln ihre Verhandlungspositionen tatsächlich festlegte und dass überdies auch in den schwierigen Kapiteln Umwelt und Kapitalverkehr mit mehreren Kandidaten die Verhandlungen vorläufig abgeschlossen werden konnten. Weiter ist festzuhalten, dass das von der Kommission propagierte Aufholprinzip funktionierte: Einige Beitrittsländer der späteren "Helsinki-Gruppe" (Lettland, Litauen, Slowakei) zogen punkto Anzahl vorläufig geschlossener Kapitel mit gewissen Ländern der anfangs fortgeschrittenen "Luxemburg-Gruppe" (namentlich Polen) gleich.<sup>132</sup> Die "Wegskizze" scheint sich als Instrument bisher also zu bewähren. Ob die in Nizza von den EU-Spitzen abgesegnete Kommissionsstrategie auch insgesamt erfolgreich sein wird, bleibt indessen abzuwarten. Entscheidenden Anteil am erfolgreichen Ausgang des ersten Testlaufs hatte zweifellos der Umstand, dass mit Schweden im ersten Halbjahr der "Wegskizze" ein ausgespro-

chen erweiterungsfreudiger Mitgliedstaat den Rat präsidierte. Die Fäden für Verhandlungsführung, Meinungsbildung unter den Mitgliedstaaten und Terminplanung laufen stets bei der Präsidentschaft zusammen:

*"Eine sehr enge Zusammenarbeit mit der Präsidentschaft gehört immer zur Strategie. Die Präsidentschaft ist gefordert, Erfolg zu haben und sie ist quasi der natürliche Verbündete der Kommission. Das hat eigentlich bisher mit fast allen Präsidentschaften gut geklappt, wobei es mit den kleinen Ländern oft besser ist als mit den grossen. Natürlich sind die Akzente der jeweiligen Präsidentschaft verschieden. Mit den Schweden zum Beispiel haben wir eine Präsidentschaft, die sehr für die Erweiterung ist und aufs Tempo drücken will."*<sup>133</sup>

#### 4 Schlussfolgerungen

Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa ist kein Projekt, bei dem alle Beteiligten dank sorgfältiger Planung rechtzeitig zu Beginn bis ins Detail wissen konnten, was alles auf sie zukommt. So gesehen überrascht es kaum, dass die Europäische Kommission laut eigenen Angaben gar keine Gesamtstrategie besitzt, auf deren Basis sie bisher als zentrale Akteurin den Erweiterungsprozess nach ihren eigenen Vorstellungen zu gestalten versucht hätte:

*"Es gibt nicht den geheimen Masterplan, der den ganzen Prozess im Voraus und bis in jede Phase abhandelt. Aber das, was wir tun, ist auch nicht bloss ein Flickwerk, das wir für die nächsten zwei bis drei Monate auf die Beine stellen. Sondern, das Ganze ist ein dynamischer Prozess, bei dem es hin und wieder auch zu unvorhergesehenen Wendungen kommt."*<sup>134</sup>

Dementsprechend musste die vorliegende Untersuchung keine grossen Blaupausen zur Osterweiterung aufstöbern. Es ging vielmehr um eine Spurensicherung, die näheren Aufschluss darüber geben sollte, welche eigenständige Rolle die Kommission insbesondere bei den Beitrittsverhandlungen bis im Frühsommer 2001 spielte.

Die zentrale Brüsseler Behörde befindet sich im institutionellen Geflecht der

Gemeinschaft an einem strategisch günstigen Ort und hat in den verschiedenen Phasen der EU-Osterweiterung zahlreiche Möglichkeiten zur Einflussnahme. Denn erstens hat die Kommission einen Wissensvorsprung: Sie kennt den gesamten "acquis" der Gemeinschaft – den eigentlichen Dreh- und Angelpunkt des komplexen Erweiterungsprozesses – weit besser als die Mitgliedstaaten. Und mit zunehmender Dauer dieses Erweiterungsprozesses weiss sie gleichzeitig auch weit mehr über die Verhältnisse in den einzelnen Kandidatenländern Bescheid, da sie ja die Beitrittsfähigkeit dieser Länder zuerst analysieren und dann deren Fortschritte im Hinblick auf eine erfolgreiche Übernahme des EU-Rechtsbestandes laufend neu beurteilen muss. Zweitens ist die Kommission dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet: Anders als den Mitgliedstaaten geht es ihr vorab um eine erfolgreiche Verwirklichung der Osterweiterung – und sie kann in gewisser Hinsicht sogar davon profitieren, wenn sich die Mitgliedstaaten wegen gegenläufiger nationaler Interessen in den Haaren liegen, die oft beschwerliche Entscheidungsfindung im Rat noch mehr beeinträchtigen und der Kommission dadurch erst recht Spielraum zur Ausarbeitung ihr genehmer, kompromissfähiger Vorschläge beschern. Drittens ist die Kommission Lobbyistin in eigener Sache: Dank ihrer direkten Arbeitskontakte mit den Beitrittsländern – aber auch zu nichtstaatlichen Akteuren in den Mitgliedstaaten - kann sie nutzbringende Koalitionen eingehen.

Bevor die EU ihre konkreten Beitrittsverhandlungen mit den Kandidatenländern eröffnete, hatte sie einen grundlegenden Lern- und Annäherungsprozess bewältigt: In weniger als zehn Jahren baute die Gemeinschaft ihre Beziehungen zu den neuen mittel- und osteuropäischen Reformstaaten schrittweise aus, formulierte eine Erweiterungsstrategie und entwickelte Schritt für Schritt eine darauf basierende Erweiterungspolitik. Das "Ob" und das "Wie" der Erweiterung kamen unter der führenden Rolle der Kommission zustande, die sich mit ihren Ideen und Projekten immer wieder erfolgreich gegenüber den mitunter zurückhaltend bis ablehnend eingestellten Mitgliedstaaten durchzusetzen wusste. Das übergeordnete Ziel war die schrittweise Annäherung der Reformstaaten an die Gemeinschaft zwecks späterer Mitgliedschaft – und die Kommission verlor dieses Ziel nicht aus den Augen.

Seit Beginn der eigentlichen Beitrittsverhandlungen ist die Kommission als kenntnisreiche Managerin eines über weite Strecken formalisierten, technischen

Prozesses gefragt. Oberste Kontrollgewalt für die stark vorstrukturierte Verhandlungsphase liegt in den Händen der Mitgliedstaaten, Führung der Verhandlungen mit den einzelnen Beitrittskandidaten ist Sache der jeweiligen Ratspräsidentschaft. Das in den bisherigen Erweiterungen etablierte Beitrittsverfahren räumt der Kommission aber eine ansehnliche Möglichkeit zur Mitwirkung ein.

Bei den bisherigen Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union gelang es der Kommission verschiedentlich, so der zentrale Befund dieser Untersuchung, aktiv den Gang der Ereignisse zu beeinflussen. Neben ihrer formalen Rolle als mandatierte Mittlerin zwischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten nahm die Kommission mitunter auch eine reale Rolle als Regiesseurin und Verhandlungsführerin wahr. In dieser Rolle, die über ihren Auftrag im engeren Sinn hinausgeht, ergriff die Kommission besondere Initiativen, die man in einzelnen Fällen als eigenständiges strategisches Handeln identifizieren kann. Gleichzeitig offenbarte der bisherige Verlauf der Beitrittsverhandlungen aber auch Momente, wo der angestrebte Einfluss der Kommission auf deutliche Grenzen stiess und klar wurde, dass der EU-interne Entscheidungsprozess letztlich immer einer Arbeitsteilung geschuldet ist.

Ganz zu Beginn verstand es die Kommission, die Beitrittsverhandlungen rasch in Gang zu bringen und teilweise gar noch zu beschleunigen, ohne dabei die von ihr hochgehaltenen objektiven Beitrittskriterien zurechtzubiegen. Parallel zum vorbereitenden Verhandlungsteil, dem sogenannten "screening", begann die Kommission bereits substantielle Verhandlungen zu ersten, wenn auch einfachen Kapiteln zu führen. Befragte Kommissionsvertreter werteten das als Strategie gegen erweiterungskritische Mitglieder der Gemeinschaft. Indes scheint es angebrachter, darin in erster Linie ein geschicktes taktisches Handeln zu sehen: Nachdem mit der Aufnahme von Verhandlungen endlich "die richtigen Dinge" beschlossen worden waren, wollten die Kommissionsverantwortlichen nun "die Dinge richtig tun" und zügig verhandeln – zumindest mit jenen Kandidaten, die alle nötigen Voraussetzungen dafür erfüllten.

Mit dem Rücktritt der Kommission Santer und dem Kosovo-Krieg wurde der noch junge Verhandlungsalltag im Frühjahr 1999 allerdings von zwei Ereignissen überschattet, die das weitere Geschehen am Verhandlungstisch der

Osterweiterung nachhaltig beeinflussen sollten. Vergeblich hoben die Erweiterungsmanager der abtretenden Kommission noch den Mahnfinger gegen eine spürbare Politisierung und drohende Ausdehnung der Verhandlungen auch auf jene Kandidatenländer, die nach bisheriger Auslegung der einschlägigen Kriterien noch nicht in allen Punkten verhandlungsreif waren. Der zentralen Brüsseler Behörde entglitt ein Teil ihrer sorgsam gepflegten Steuerungsfunktion: Während sich unter Romano Prodi die neue Kommission erst zu formieren begann, kippte unter den Mitgliedstaaten angesichts der Kosovo-Krise die Stimmung endgültig zugunsten einer dringlichen und schnellstmöglichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit allen mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern. Dieser Dynamik war nichts mehr entgegenzusetzen, zumal die neuen Kommissionsverantwortlichen den Paradigmenwechsel in den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung mittragen und aktiv beförderten. In ihrer explizit als "Beitrittsstrategie" bezeichneten Initiative gab die neue Kommission dem anfänglichen, möglichst objektiven und streng kriteriengesteuerten Verhandlungsverfahren offiziell den Laufpass und segnete – böse Zungen mögen sagen: in vorausseilendem Gehorsam – den inzwischen bereits vorhandenen mitgliedstaatlichen Willen zur Verhandlungsaufnahme mit allen Kandidaten präventiv ab. Die Kommission schien hier förmlich auf einen durch Kosovo und die aussenpolitische Präferenz führender Mitgliedstaaten angeschobenen Wagen aufzuspringen. Jedenfalls ist der in Helsinki Ende 1999 von der Gemeinschaft abgesegnete Paradigmenwechsel nicht allein auf eine Initiative der zentralen Brüsseler Behörde zurückzuführen.

Im ersten Halbjahr 2000 steuerten die Beitrittsverhandlungen immer deutlicher auf schwierige Kapitel wie den freien Personen- und Kapitalverkehr, die Umwelt, die Regionalpolitik oder die Landwirtschaft zu. Die fortgeschrittenen Kandidaten drängten lautstark auf einen zügigen Verhandlungsschluss und bekräftigten ihre Forderung nach konkreten Beitrittsdaten, während sich unter den Mitgliedstaaten eher wieder eine schwindende Erweiterungsfreude breitmachte. Den Kommissionsverantwortlichen war klar, dass es nun um gewichtige politische Entscheidungen ging – und dass, wenn sie mitreden wollen, die bevorstehende Behandlung der schwierigen Verhandlungskapitel entsprechend vorstrukturiert werden muss: Wegen des intergouvernementalen Charakters des Verfahrens erhalten die Mitgliedstaaten mit zunehmender Ver-

handlungsdauer ohnehin das grössere Gewicht im Beitrittsprozess, weil sie ja am Ende entscheiden müssen. Die Kommission hingegen kann ihren grössten Einfluss in den vorausgehenden Momenten der Entscheidvorbereitung und –findung entfalten. Man kann den für die Erweiterung zuständigen Stellen der Kommission Prodi attestieren, dass sie sich in dieser zentralen und schwierigen Verhandlungsphase erfolgreich zu massgeblicher Mitwirkung und teils sogar Führung verhalten. Mit einer eigens ins Leben gerufenen "Kommunikationsstrategie" untermauerte die Brüsseler Behörde zunächst ihren Anspruch auf längerfristige Planung, ehe sie im Gesamtdokument zu ihren dritten Fortschrittsberichten im Herbst 2000 ein "Strategiepapier" vorlegte, das diesen Namen auch verdient. Namentlich die darin enthaltene "Wegskizze" zur Staffelung und zeitlich festgelegten Behandlung der noch offenen Verhandlungskapitel ist als ein geglücktes und zumindest bisher - der dargelegte Testfall Personenfreizügigkeit zeigt es - auch bewährtes Ergebnis strategischen Handelns anzusehen. Es steht jedoch ausser Frage, dass die Kommission dabei erheblich von der Zusammenarbeit mit der ausgesprochen erweiterungsfreudigen Ratspräsidentschaft Schwedens profitierte.

Hat die Europäische Kommission in den bisherigen Beitrittsverhandlungen zur EU-Osterweiterung all ihre Möglichkeiten zu strategischem Handeln und einem führenden Auftreten ausgeschöpft? Darüber ist noch keine abschliessende Aussage möglich - was auch die problematische Quellenlage widerspiegelt, die einer Untersuchung wie der vorliegenden wegen ihrer aktuellen Fragestellung zwangsläufig Grenzen setzte.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001): Die Erweiterung erfolgreich gestalten. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, S. 4, vgl. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_de.pdf)

<sup>2</sup> Vgl. Punkt 9 der Schlussfolgerungen des schwedischen Vorsizes zum Europäischen Rat in Göteborg vom 15. und 16. Juni 2001, unter: [http://eu2001.se/static/pdf/eusummit/conclusions\\_tv.PDF](http://eu2001.se/static/pdf/eusummit/conclusions_tv.PDF).

<sup>3</sup> Vgl. "Das Göteborger Signal gegen Osten". Neue Zürcher Zeitung, 18.6.01.

<sup>4</sup> So auch die schwedische Präsidentschaft in Punkt 3 ihrer Schlussfolgerungen, a.a.O.

<sup>5</sup> Zuletzt der Europäische Rat von Nizza, der lediglich seiner "Hoffnung Ausdruck verlieh, dass sich diese Staaten bereits an den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament beteiligen können". Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000): EU-Bulletin 12-2000, S. 9.

<sup>6</sup> So etwa LIPPERT (2000), S. 129.

<sup>7</sup> Die geltenden Bestimmungen finden sich in Art. 211-219 EGV bzw. Art. 249-256 EGV; einen knappen Überblick dazu bei STREINZ (1999), S. 97 ff. Zu den vom Europäischen Rat in Nizza Anfang Dezember 2000 beschlossenen neuen Bestimmungen vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000): EU-Bulletin 12, S.35.

<sup>8</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000): Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung, KOM (2000) 34 [vgl. EU-Bulletin Beilage 2/2000, S. 10 f.]

<sup>9</sup> NUGENT (1997), S. 1 ff.

<sup>10</sup> Unter diesem Titel fand im Mai 2000 eine Fachtagung zur "Europäischen Kommission nach dem Vertrag von Amsterdam" statt; für einen Tagungsbericht siehe GROSSE HÜTTMANN (2000).

<sup>11</sup> So etwa NUGENT (2001), S. 3 sowie S. 326.

<sup>12</sup> In der vorliegenden Untersuchung ist mit Kommission meist das 20köpfige Kollegium an der Spitze der gesamten Behörde gemeint; in einzelnen, für die Fragestellung relevanten Fällen erfolgt aber wenn immer möglich eine genauere Aufschlüsselung.

<sup>13</sup> Vgl. dazu "Der einsamste Mann in Brüssel". Der Spiegel, 3.4.2000 sowie, sachlicher im Ton, "Prodi's progress". Financial Times, 18.1.2000. Die Anhänger der lauthals verkündeten Diagnose vom Machtzerfall der Kommission vergessen jedoch oft, dass in den sechziger Jahren die Mitgliedstaaten schon einmal ihren Einfluss auf Kosten der Kommission ausdehnten und dabei den Fortgang der Integration längere Zeit bremsten.

<sup>14</sup> NUGENT (1997).

<sup>15</sup> NUGENT (1997), S. 11 ff.

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch WALLACE/WALLACE (2000), S. 15.

<sup>17</sup> HAYES-RENSHAW/WALLACE (1997), S. 179.

<sup>18</sup> SCHMIDT (2000)

<sup>19</sup> Stellvertretend für die immense Literatur der beiden Lager sei an dieser Stelle lediglich auf MORAVSIC (1993, 1998) sowie auf SANDHOLTZ/STONE SWEET (1998) verwiesen.

<sup>20</sup> Näheres dazu bei ROSAMUND (2000), S. 113 ff. In der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit Europa erfreuen sich institutionalistische Ansätze derzeit wieder grösserer Beliebtheit, siehe dazu etwa ASPINWALL/SCHNEIDER (2000) sowie DOWDING (2000).

<sup>21</sup> PIERSON (1996). Laut ASPINWALL/SCHNEIDER (2000), S. 16 ff., handelt es sich dabei um einen "historischen Institutionalismus", der gezielt die Möglichkeiten supranationaler Institutionen untersucht, ausserhalb mitgliedstaatlicher Einflüsse autonom zu handeln.

<sup>22</sup> POLLACK (1997a, 1997b)

<sup>23</sup> vgl. dazu POLLACK (1997a), S. 129 f. sowie DERS. (1997b), S. 124 f.

<sup>24</sup> NUGENT (2001), S. 232.

<sup>25</sup> Die offiziellen Beitrittskandidaten (in der Reihenfolge ihrer Mitgliedschaftsanträge): Türkei, Zypern, Malta, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, Tschechien, Slowenien. Die vorliegende Untersuchung versteht die Osterweiterung im engeren Sinn als Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa und schliesst, wenn nicht anders deklariert, die drei "Spezialfälle" Türkei, Zypern und Malta aus.

<sup>26</sup> 1973 stiessen Dänemark, Grossbritannien und Irland dazu, 1981 Griechenland, 1986 Portugal und Spanien und 1995 Österreich, Finnland und Schweden.

<sup>27</sup> Grundlegende Darstellungen zur Osterweiterung in der rasant wachsenden Literatur aus wirtschafts- und politikwissenschaftlicher Optik u.a. bei BERTELSMANN (1998), BALDWIN (1998), MAYHEW (1998a), HENDERSON (1999), GABRISCH/POHL (1999) und LIPPERT (2000). Lohnendes zum Thema EU-Erweiterung als solche u.a. bei AVERY/CAMERON (1998).

<sup>28</sup> LIPPERT (2000).

<sup>29</sup> KREILE (1999), S. 802.

<sup>30</sup> Vgl. zum Beispiel die Schlussfolgerungen des Vorsizes am Europäischen Rat von Helsinki [in: Europäische Kommission (1999): EU-Bulletin 12, S. 8]. Zur Dominanz der politischen Motive vgl. auch LIPPERT (2000), S. 122 ff.; eine Auflistung der wirtschaftlichen Motive bei FRIIS/JAROSZ (1999), S. 8 ff.

<sup>31</sup> Laut der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2000), S. 31, haben die mittel- und osteuropäischen Kandidaten insgesamt weit über 500 Forderungen nach Übergangsmassnahmen eingereicht.

<sup>32</sup> Eine Auflistung des praktischen Ablaufs, der sich als eigentümliches und an den rechtlichen Vorgaben ausgerichtetes Beitrittsverfahren entwickelte, findet sich bei PECHSTEIN/KÖNIG (2000), S. 214. Für eine gesamte Charakterisierung der Verhandlungen zur EU-Osterweiterung vgl. auch ROTHACHER (1998).

<sup>33</sup> LIPPERT (2000), S. 152.

<sup>34</sup> Im Brüsseler Jargon ist meist von einem DCP ("draft composition paper" oder auch "draft common position") die Rede; Interviews mit Mitgliedern der Kommission und des Rates, 13./14. März 2001.

<sup>35</sup> Vgl. 3.1.1. sowie WEIDENFELD/WESSELS (1993), S. 240 und WEIDENFELD/WESSELS (1994), S. 420.

<sup>36</sup> Wortlaut der "Kopenhagener Kriterien" zitiert nach KREILE (1999), S. 806.

<sup>37</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997): EU-Bulletin 12, S. 9 f. Näheres zu den Beitrittspartnerschaften u.a. auch bei LIPPERT (2000), S. 143 ff.

<sup>38</sup> NEUSS (2000), S. 52.

<sup>39</sup> Im Juni 1988 schloss die EG erste Abkommen zur diplomatischen Anerkennung und Unterstützung der Reformstaaten; MAYHEW (1998b), S. 105 f., spricht dennoch von "unpreparedness" und vermisst eine durchdachte Strategie der Gemeinschaft zur Bewältigung der Folgen nach dem Kollaps der kommunistischen Regimes im Osten. Auch LIPPERT (2000), S. 111 u. S. 129, weist darauf hin, dass die Gemeinschaft beim Umgang mit diesen Staaten noch lange "reaktiv statt [mit einer] strategischen Vorgehensweise" auftrat.

<sup>40</sup> SEDELMEIER/WALLACE (2000), S. 434. Zum Beginn der Beziehungen mit dieser neuen Staatenwelt vgl. SEDELMEIER, U. u. WALLACE, H. (1996): "Policies towards Central and Eastern Europe", in WALLACE, H. u. WALLACE, W. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union (3<sup>rd</sup> Edition). Oxford: University Press. PELKMANS, J. u. MURPHY, A. (1991): "Catapulted into Leadership: The Community's Trade and Aide Policies vis-à-vis Eastern Europe". Journal of European Integration, Vol. XXIV, No. 2-3, 125-51.

<sup>41</sup> Näheres zu den Europa-Abkommen u.a. bei WEIDENFELD/WESSELS (1991 f.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 369 f. und 1991/92, S. 384 f. sowie bei LIPPERT, B. (1995): "Shaping and Evaluating the Europe Agreements – The Community Side", in LIPPERT, B. u. SCHNEIDER, H. (Hrsg.): Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrad States. Bonn: Europa Union Verlag.

<sup>42</sup> In diesem Sinn etwa VAN OUDENAREN (2000): S. 316.

<sup>43</sup> SEDELMEIER (2000), S. 173 ff.; ähnlich argumentiert auch SMITH (1999), S. 106 f.

<sup>44</sup> FRIIS/MURPHY (1999), S. 218.

<sup>45</sup> Eine Übersicht der Inhalte dieser Heranführungsstrategie bei SEDELMEIER/

WALLACE (2000), S. 444.

<sup>46</sup> So neben SEDELMEIER/WALLACE (2000), S. 442 f., auch etwa MAYHEW (1998b), S. 118 ff. oder SMITH (1999), S. 122 f.

<sup>47</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1995).

<sup>48</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997).

<sup>49</sup> Ein guter erster Überblick zur Agenda 2000 etwa bei WEIDENFELD/WESSELS (1997f.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, S. 232 ff. bzw. 1997/98, S. 245 ff.; weiterführende Lektüre bei WITTSCHOREK (1999) und CAESAR/SCHARRER (2000).

<sup>50</sup> SMITH (1999), S. 129; WEIDENFELD/WESSELS (1997), Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, S. 233.

<sup>51</sup> Dieser fusst seit Luxemburg auf einer intensivierten Heranführungsstrategie und umfasst - neben den konkreten Verhandlungen - multilaterale Treffen zwischen Mitglied- und Bewerberstaaten, die gründlichen Rechtsvergleiche ("screening") und jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission, deutlich mehr Finanzhilfe sowie das neue Instrument der Beitrittspartnerschaften (vgl. 2.3.4.).

<sup>52</sup> Für den genauen Wortlaut vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997): EU-Bulletin 12, S. 11.

<sup>53</sup> Vgl. z. Bsp. die Meldungen von Radio Free Europe/Radio Liberty: "East-Central Europeans, but not Turkey, meet in London" (12.3.98) und "Conference marks the end to East-West Divisions" (13.3.98); beide unter <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>.

<sup>54</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998): Gesamtdokument, S. 32.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> WEIDENFELD/WESSELS (1998): Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, S. 41.

<sup>57</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998), a.a.O., S. 33.

<sup>58</sup> Vgl. auch Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten, 5.10.1998, C/98/322 [Wortlaut unter [http://www.europarl.eu.int/enlargement/cu/agreements/051098a\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement/cu/agreements/051098a_de.htm)].

<sup>59</sup> WEIDENFELD/WESSELS (1999): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, S. 253.

<sup>60</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, 14.3.2001.

<sup>61</sup> FRIIS/JAROSZ (1999), S. 13.

<sup>62</sup> Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty: "Report on Progress toward EU membership sparks controversy" (5.11.1998), unter <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>. Wortlaut Fortschrittsberichte vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998).

<sup>63</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998), a.a.O., S. 35.

- <sup>64</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998): EU-Bulletin 12, S. 16.
- <sup>65</sup> Radio Free Europe/Radio Liberty, a.a.O. sowie "Die Kommission verabschiedet Fortschrittsberichte", 4.11.98, unter <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/speeches/index.htm> .
- <sup>66</sup> Interviews mit Mitgliedern der Kommission, 13./14.3.2001.
- <sup>67</sup> Für die Hintergründe vgl. NUGENT (2001), S. 53 ff.
- <sup>68</sup> Dazu WEIDENFELD/WESSELS (1999): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/1999, S. 37 ff. sowie S. 256 f. Kritik am Budgetkompromiss übt etwa NUNEZ FURRER, JORGE (2000): "Who will pay for enlargement?", 8.3.2000 (unter <http://www.ceps.be/Commentary>).
- <sup>69</sup> WEIDENFELD/WESSELS, a.a.O., S. 45.
- <sup>70</sup> Vgl. dazu FRIIS/JAROSZ (1999), S. 14, sowie Radio Free Europe/Radio Liberty: "Did EU's Berlin Summit clear the way for enlargement?", 31.3.1999, unter <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>; weiterführende Darstellungen zum Berliner Sondergipfel u.a. bei BECKER (2000).
- <sup>71</sup> BECKER (2001), S. 63.
- <sup>72</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, 13.3.2001.
- <sup>73</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1996), Gemeinsame Grundsätze für die künftigen vertraglichen Beziehungen mit bestimmten Ländern Südosteuropas, KOM (96) 476.
- <sup>74</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999), Über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder Südosteuropas, KOM (99) 235.
- <sup>75</sup> Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty: "Kosovo Crisis affecting EU expansion stakes", 3.6.1999 (unter <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>).
- <sup>76</sup> Ibidem.
- <sup>77</sup> Für den genauen Inhalt der Rede van der Pas' vgl. Uniting Europe: "EU chief negotiator warns 'political dynamic' should not take enlargement process over", 5.7.1999, No. 60.
- <sup>78</sup> Uniting Europe, 5.7.1999, S. 2f.
- <sup>79</sup> LIPPERT (2000), S. 136.
- <sup>80</sup> Vgl. etwa Radio Free Europe/Radio Liberty: "Changes may prove definitive for policy", 21.7.1999 (im Internet zu finden unter <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS> ) sowie Verheugens Statement vor dem Europäischen Parlament vom 1.9.1999 unter <http://europa.eu.int/comm/enlargement/speeches/index.htm> .
- <sup>81</sup> Vgl. Uniting Europe: "Growing support for opening membership talks with all candidates in December", 13.9.1999, No. 66.
- <sup>82</sup> Vgl. Uniting Europe, a.a.O., S. 3.
- <sup>83</sup> Der vollständige Wortlaut dieses Papiers findet sich in Uniting Europe, a.a.O., S 11 f.

- <sup>84</sup> Vgl. "Speech by Romano Prodi, President-designate of the European Commission, to the European Parliament, Strasbourg, 14.9.1999", Wortlaut siehe <http://europa.eu.int/comm/enlargement/speeches/index.htm> .
- <sup>85</sup> Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty: "Prodi's Commission wins parliamentary approval", 15.9.1999, sowie "EU applicants present their cases for membership", 27.9.1999; beide unter <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>.
- <sup>86</sup> Für den Wortlaut vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999); eine detaillierte Würdigung u.a. bei WEIDENFELD/WESSELS (2000): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 36 ff.
- <sup>87</sup> So z. Bsp. WEIDENFELD/WESSELS, a.a.O., S. 39, und Radio Free Europe/Radio Liberty: "EU sets out new enlargement strategy", 14.10.1999, siehe <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>.
- <sup>88</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): Gesamtdokument, S. 44.
- <sup>89</sup> Gesamtdokument, a.a.O, S. 33..
- <sup>90</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): EU-Bulletin 12, S. 7 ff.
- <sup>91</sup> VAN OUDENAREN (2000), S. 328.
- <sup>92</sup> LIPPERT (2000), S. 155.
- <sup>93</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Brüssel, 13.3.2001.
- <sup>94</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Brüssel, 13.3.2001.
- <sup>95</sup> Daniel Gros, Direktor des Centre for European Policy Studies in Brüssel, in "Europe's magnetic attraction – a survey of European enlargement". The Economist, 19.5.2001.
- <sup>96</sup> Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty: "Enlargement negotiations adhere to tough criteria", 15.3.2000, sowie "Verheugen asks candidate countries for patience", 19.4.2000 (beide im Internet unter <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS> ).
- <sup>97</sup> WEIDENFELD/WESSELS (2000): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 41.
- <sup>98</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Brüssel, 13.3.2001.
- <sup>99</sup> Vgl. dazu etwa auch das Dossier "Herausforderung EU-Erweiterung. Wachstumschancen nutzen – Reform vorantreiben", das die Dresdner Bank im Mai 2001 im Rahmen ihrer Wirtschaftsanalysen publizierte ([http://www.beraterbank.de/knowhow/economicresearch/veroeffentlichungen/pub\\_trends\\_spezial/trends\\_spezial\\_200105.pdf](http://www.beraterbank.de/knowhow/economicresearch/veroeffentlichungen/pub_trends_spezial/trends_spezial_200105.pdf) ).
- <sup>100</sup> Einen Vorgeschmack boten diesbezüglich zum Beispiel die Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Agrarhandels, welche die EU mit allen Beitrittskandidaten führte und die im Falle Polens im Streit endeten (vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung, 15.4.2000).
- <sup>101</sup> "Der Osten drängt, und der Westen stellt Fragen". Neue Zürcher Zeitung, 15.6.2000.
- <sup>102</sup> Für ihre "Kommunikationsstrategie für die Erweiterung", die von Bildungs- kommissarin Viviane Reding und Erweiterungskommissar Verheugen angeregt und

für einen Zeitraum von insgesamt sechs Jahren konzipiert wurde, rechnet die Kommission mit Kosten von rund 150 Millionen Euro; vgl. auch die Medienmitteilung der Kommission vom 11.5.2000 ("La Commission européenne définit une stratégie de communication globale sur l'élargissement", IP/00/464). Der genaue Wortlaut der "Kommunikationsstrategie für die Erweiterung" ist einem entsprechenden internen Dokument von sieben Seiten zu entnehmen, das ein Mitglied des Kabinetts von Bildungskommissarin Reding dem Verfasser dieser Arbeit auf Anfrage zustellte.

<sup>103</sup> Vgl. Romano Prodi, President of the European Commission, Statement on enlargement, European Parliament, Strasbourg, 6 september 2000 (s. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/speeches/index.htm>). Einen guten Überblick zum europaweiten Stimmungsbild in Sachen Osterweiterung und der dazugehörigen Meinungsforschung vermittelt die Forschungsabteilung der Deutschen Bank in ihrem EU Enlargement Monitor vom März 2001 ("Public opinion – stumbling block for enlargement?"), s. <http://www.dbresearch.com>.

<sup>104</sup> "Kommunikationsstrategie für die Erweiterung", S. 2.

<sup>105</sup> Von Mai bis November 2000 sind diese drei Hauptargumente in der einen oder anderen Form praktisch in jeder Wortmeldung Verheugens zu finden, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit berücksichtigt wurde. Vgl. z. Bsp. "EU plans to expand may be hit if reforms fail". Financial Times, 5.5.2000; "Es geht um sehr viel Geld". Neue Zürcher Zeitung, 24.5.2000; Günter Verheugen, Member of the European Commission responsible for Enlargement, The Constitutional Impact of Enlargement at EU and National Level, Asser Institute Colloquium, The Hague, 21 september 2000 (s. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/speeches/index.htm>); "Keine Experimente". EU-Magazin, 4/2000, S 23 ff.

<sup>106</sup> Verheugen brachte diese Idee in einem Interview mit der "Süddeutschen Zeitung" ins Gespräch, das am 2.9.2000 zum Auftakt des EU-Aussenministertreffens in Evian publiziert wurde.

<sup>107</sup> Romano Prodi, Statement on enlargement, 6.9.2000, a.a.O.

<sup>108</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Bern, 13.6.2001.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000), S. 30.

<sup>111</sup> Für die komplette Auflistung der "Prioritätenschemen" vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000), S. 34 f.

<sup>112</sup> Ibidem, S. 36. Diese Ansicht vertrat die Kommission bereits im Gesamtdokument des Vorjahres.

<sup>113</sup> Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000): EU-Bulletin, 12-2000, S. 9. Neben der erwähnten "Wegskizze" gehören insbesondere auch die Vorschläge zum Umgang mit den über 500 von Kandidatenseite gewünschten Übergangsfristen zur abgesegneten Kommissionsstrategie, vgl. "Strategiepapier 2000", S. 31 f.

<sup>114</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Bern, 13.6.2001.

<sup>115</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Brüssel, 14.3.2001.

<sup>116</sup> Interview mit einem Mitglied der "Arbeitsgruppe Erweiterung" des Rates, Brüssel, 14.3.2001.

<sup>117</sup> Interviews mit Vertretern von Rat und Kommission, Brüssel, 13./14.3.2001.

<sup>118</sup> Günther Verheugen, Mitglied der Europäischen Kommission zuständig für Erweiterung, Der Erweiterungsprozess nach Nizza, Brüssel, den 16. Januar 2001 (für den genauen Wortlaut s. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/speeches/index.htm>).

<sup>119</sup> Vgl. Schröders Rede anlässlich der Regionalkonferenz Oberpfalz vom 18.12.2000 (vollständiger Wortlaut unter: [http://www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix\\_26831.htm](http://www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix_26831.htm)).

<sup>120</sup> Der Berliner Bevölkerungswissenschaftler Rainer Münz, Mitglied der von der deutschen Regierung eingesetzten Zuwanderungskommission, stellt die weiterhin aktuelle Kontroverse in einen historischen Kontext und warnt vor übertriebenen Ängsten. Vgl. dazu FASSMANN, Heinz u. MÜNZ, Rainer (Hrsg., 2000): Ost-West-Wanderungen in Europa. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag.

<sup>121</sup> VERHEUGEN (2000b), S. 224.

<sup>122</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Bern, 13.6.2001. Die Kommission habe am Zustandekommen dieser Idee "den wesentlichsten Anteil" gehabt.

<sup>123</sup> Ibidem. In Kreisen des Rates wird jedoch vermutet, es sei vor allem um die Willensbildung innerhalb der in dieser Frage gespaltenen Kommission gegangen: Erweiterungskommissar Verheugen wollte zunächst den Rat über das Papier diskutieren lassen und dann erst, sobald die Positionen der Mitgliedstaaten bekannt sind, die übrigen Kommissionsmitglieder mit einem Vorschlag für eine Verhandlungsposition konfrontieren, welche das Kollegium unter den gegebenen Umständen leichter zuhanden des Rates verabschieden könnte. Interview mit einem Ratsmitglied, Brüssel, 14.3.2001.

<sup>124</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Brüssel, 14.3.2001. Die Idee eines Optionenpapiers stiess innerhalb der Kommission nicht nur auf Begeisterung: Ein Interviewpartner kritisierte das Vorgehen als unzulässigen Verzicht auf Führung: "Man hält sich alle Optionen offen und hat immer recht (...). Verheugens Vorgänger von den Broek hätte einen anderen Ansatz gehabt, er hätte mit einem eigenen Modellentwurf die ganze Debatte strukturiert und wäre nicht einfach so mit einem Einkaufszettel gekommen. Das ist reine Selbstentmannung und sehr unkommissionshaft! Delors hätte sowas nie zugelassen." Interview mit einem Kommissionsvertreter, Brüssel, 13.3.2001.

<sup>125</sup> Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty: "EU Offers Some Post-Enlargement Labor Movement Solutions", 1.3.2001 (s. <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>); "Commission to recommend 4-year transition periods for CEEC

workers?", 2.3.2001 (s. [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)); "Verheugen soll handeln". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.3.2001.

<sup>126</sup> Vgl. EUROPEAN COMMISSION (2001).

<sup>127</sup> Vgl. "Jahre des Wartens für Osteuropas Arbeitnehmer". Neue Zürcher Zeitung, 12.4.2001; sowie Radio Free Europe/Radio Liberty: "Commission Proposes Seven-Year Ban On New Member Workers", 11.4.2001 (s. <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>).

<sup>128</sup> Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty: "Verheugen Defends Commission's Labor Market Restrictions", 19.4.2001 (s. <http://www.rferl.org/nca/special/EUEXPANDS>).

<sup>129</sup> Günter Verheugen, Mitglied der Europäischen Kommission zuständig für Erweiterung, Die Erweiterung der Europäischen Union – Strategien für die Bewältigung der erweiterungsbedingten Herausforderungen, Berlin, 3. April 2001 (für genauen Wortlaut der Rede vgl. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/speeches/index.htm>).

<sup>130</sup> Vgl. u.a. "EU-Einigung im Erweiterungsstreit". Neue Zürcher Zeitung, 31.5.2001; "Herausforderung für die EU-Regionalpolitik". Neue Zürcher Zeitung, 26.5.2001; "Aznar digs in for a fight". Financial Times, 17.5.2001. Das einer künftigen Regelung der Regionalbeihilfen in einer erweiterten EU ist nach wie vor ungelöst, ebenso die künftige Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

<sup>131</sup> Vgl. "Hungary accepts transition period for workers", 13.6.2001 (s. <http://www.euractiv.com>), sowie "State of enlargement negotiations by the end of the Swedish Presidency, June 2001" unter [http://www.eu2001.se/static/pdf/eng/table\\_nego\\_0627.pdf](http://www.eu2001.se/static/pdf/eng/table_nego_0627.pdf).

<sup>132</sup> "State of enlargement negotiations by the end of the Swedish Presidency, June 2001", a.a.O.

<sup>133</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Brüssel, 14.3.2001.

<sup>134</sup> Interview mit einem Kommissionsvertreter, Bern, 13.6.2001.

## 5 Bibliographie

### 5.1 Mündliche Quellen

Persönliche Interviews mit Vertretern der Europäischen Kommission (Generaldirektion Erweiterung) sowie des Rates (Arbeitsgruppe Erweiterung und Generalsekretariat); Brüssel, 13./14. April 2001.

Telefonische Interviews mit Vertretern der Europäischen Kommission (Kabinettdirektion Bildungskommissarin Reding bzw. Erweiterungskommissar Verheugen); Bern, 7. bzw. 13. Juni 2001.

### 5.2 Schriftliche Quellen

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1993 ff), Bulletin der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1995), Weissbuch über die Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, KOM (95) 163.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997), Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000; Agenda 2000. Stellungnahmen zu den Anträgen Ungarns, Polens, Rumäniens, der Slowakei, Lettlands, Estlands, Litauens, Bulgariens der Tschechischen Republik und Sloweniens auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM (97) 2001 bis 2010.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998), Gesamtdokument. Fortschritte der einzelnen Bewerberländer auf dem Weg zum Beitritt, KOM (98) 712.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999), Gesamtdokument. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, KOM (99) 500.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000), Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, KOM (2000) 700.

EUROPEAN COMMISSION (2001), The free movement of workers in the context of enlargement. Information note. Brussels, 6 March 2001.

### 5.3. Literatur (Auswahl)

AVERY, GRAHAM u. CAMERON, FRASER (1998): The Enlargement of the European Union. Sheffield: Sheffield Academic Press.

BECKER, PETER (1998): "Der Nutzen der Osterweiterung für die Europäische Union". *Integration*, 21. Jg., No. 4, 225-237.

BECKER, PETER (2000): "Die Reformbereitschaft der Europäischen Union auf dem Prüfstand – die Agenda 2000", in LIPPERT, Barbara (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung. Bonn: Europa Union Verlag, 61-104.

BERTELSMANN STIFTUNG Forschungsgruppe Europa (Hrsg., 1998): Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

CAESAR, ROLF / SCHARRER, HANS-ECKART (Hrsg., 2000): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000. Baden-Baden: Nomos.

CENDON, ANTONIO BAR (2001): "Nice and the European Commission: Is this the reform we need?". *Challenge Europe On-Line Journal*, No. 4, [http://www.theepc.be/Challenge\\_Europe/memo.asp?ID=422](http://www.theepc.be/Challenge_Europe/memo.asp?ID=422).

CURZON, PRICE, LANDAU, ALICE u. WHITMAN, RICHARD G. (Hrsg., 1999): The Enlargement of the European Union. Issues and strategies. London and New York: Routledge.

FRIIS, LYKKE (1998): "'The End of the Beginning' of Eastern Enlargement – Luxembourg Summit and Agenda-setting". *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 2, No. 7; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>

FRIIS, LYKKE a. JAROSZ, ANNA (1999): When the Going Gets Tough. The EU's Enlargement Negotiations with Poland; <http://www.dupi.dk/webtxt/wp9905.html>

FRIIS, LYKKE a. MURPHY, ANNA (1999): "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2, 211-232.

FRIIS, LYKKE a. MURPHY, ANNA (2000): "Enlargement: A Complex Juggling Act", in GREEN COWLES, Maria u. SMITH, Michael (Hrsg.): *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford: University Press.

GABRISCH, HUBERT u. POHL, RÜDIGER (Hrsg., 1999): *EU Enlargement and its Macroeconomic Effects in Eastern Europe*. Basingstoke: Macmillan Press.

GROSSE HÜTTMANN, MARTIN (2000): "Die Kommission zwischen Umbruch und Konsolidierung". *Integration*, 23. Jg., No. 3, 216-220.

HENDERSON, KAREN (Hrsg., 1999): *Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union*. London: UCL Press.

KREILE, MICHAEL (1999): "Die Osterweiterung der Europäischen Union", in WEIDENFELD, Werner (Hrsg.): *Europa-Handbuch*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

LIPPERT, BARBARA (1998): "Der Gipfel von Luxemburg: Startschuss für das Abenteuer Erweiterung". *Integration*, 21. Jg., No. 1, 12-31.

LIPPERT, BARBARA (2000): "Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union – Stabilitätsexport mit Risiken", in DIES. (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung. Bonn: Europa Union Verlag, 105-164.

MATLARY, JANNE HAALAND (1997): "The Role of the Commission: A Theoretical Discussion", in NUGENT, Neill (Hrsg.): *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. Basingstoke: MacMillan Press Ltd.

MAYHEW, ALAN (1998a): *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: University Press.

MAYHEW, ALAN (1998b): "The European Union's Policy Toward Central Europe: Design or Drift?", in RHODES, Carolyn (ed.): *The European Union in the World Community*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.

MORAVCSIK, ANDREW (1993): "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 1, 471-524.

MORAVCSIK, ANDREW (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell: Cornell University Press.

NEUSS, BEATE (2000): "No business as usual: Die Osterweiterung der EU als Herausforderung eigener Art", in SCHUBERT, Klaus u. MÜLLER-BRANDECK-BOUQUET, Gisela (Hrsg.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 45-63.

NUGENT, NEILL (1997): "At the Heart of the Union" sowie "Themes and Prospects", in DERS. (Hrsg.): *At the Heart of the Union*. Studies of the European Commission. Basingstoke: MacMillan Press Ltd.

NUGENT, NEILL (1999): *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.

NUGENT, NEILL (2001): *The European Commission*. Basingstoke und New York: Palgrave.

PECHSTEIN, MATHIAS u. KOENIG, CHRISTIAN (2000): *Die Europäische Union*. Tübingen: Mohr Siebeck.

PIERSON, PAUL (1996): "The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis". *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, 123-163.

POLLACK, MARK A. (1997a): "The Commission as an Agent", in NUGENT, Neill (Hrsg.): *At the Heart of the Union*. Studies of the European Commission. Basingstoke: MacMillan Press Ltd.

POLLACK, MARK A. (1997b): "Delegation, agency and agenda setting in the European Community". *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 99-134.

ROTHACHER, ALBRECHT (1998): "Beitrittsszenarien. Die Verhandlungen zur EU-Osterweiterung", in WAGENER, Hans-Jürgen u. FRITZ, Heiko (Hrsg.): *Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz, 246-264.

SANDHOLTZ, WAYNE and STONE SWEET, ALEC (Hrsg., 1998): *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.

SCHMIDT, SUSANNE K. (2000): "Only an Agenda Setter? The European Commission's

Power over the Council of Ministers". *European Union Politics*, Vol. 1, Nr. 1, 37-61.

SEDELMEIER, ULRICH (2000): "Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and Role-Compliance", in GREEN COWLES, Maria u. SMITH, Michael (Hrsg.): *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford: University Press.

SEDELMEIER, ULRICH u. WALLACE, HELEN (2000) "Eastern Enlargement: Strategies or Second Thoughts?", in WALLACE, Helen u. WALLACE, William (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: University Press.

SMITH, KAREN E. (1999): *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.

STREINZ, RUDOLF (1999): *Europarecht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.

VAN OUDENAREN, JOHN (2000): *Uniting Europe. European Integration and the Post-Cold War World*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

WALLACE, HELEN (2000): "EU Enlargement: A Neglected Subject", in GREEN COWLES, Maria u. SMITH, Michael (Hrsg.): *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford: University Press.

WALLACE, HELEN u. WALLACE, WILLIAM (Hrsg., 2000): *Policy-Making in the European Union (4<sup>th</sup> Edition)*. Oxford: University Press.

WEIDENFELD, WERNER u. WESSELS, WOLFGANG (Hrsg., 1991 ff.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/1991 ff.* Bonn: Europa Union Verlag.

WITTSCHOREK, PETER (Hrsg., 1999): *Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*. Baden-Baden: Nomos,

## BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

### \* *vergriffen*

- Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer)\*
- Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer)\*
- Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa\*
- Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy
- Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates
- Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit
- Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements
- Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann)
- Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa
- Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft \*
- Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie
- Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz

- Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer)
- Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ)
- Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.)
- Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective
- Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995
- Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus
- Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch)
- Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture
- Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer)
- Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte
- Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas
- Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft
- Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften
- Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne
- Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe
- Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht
- Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects

- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft
- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer)
- O Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz
- O Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN
- O Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union
- O Nr.42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus
- O Nr.44/5 Gabriela Arnold, sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz
- O Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr.47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union
- O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich
- O Nr.50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?

- O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*
- O Nr.52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei aussenpolitischen Vorlagen?
- O Nr.54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr.55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr.56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?
- O Nr.57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr.58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz.

Zu beziehen bei:

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel, Schweiz, Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66  
E-mail: europa@unibas.ch, Internet: www.unibas.ch/euro

© Europainstitut der Universität Basel 2001

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.

