Erweiterungspolitik der Europäischen Union

BARBARA LIPPERT

Im Dezember 1999 leitete die Europäische Union eine neue Phase des Erweiterungsprozesses ein, der einen Paradigmenwechsel der europäischen Integration bewirken könnte. Unter dem Eindruck der Kosovo-Krise und aus Sorge um die „Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent"[1] beschlossen die Staats- und Regierungschefs in Helsinki, mit sechs weiteren Bewerberländern (Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien, der Slowakei und Malta) Beitrittsverhandlungen aufzunehmen und der Türkei den Status eines so genannten Kandidaten einzuräumen. Seither wird die Türkei zwar mit den zehn Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) sowie Zypern und Malta gleichgestellt, jedoch wegen ihrer unzureichenden politischen Qualifikation weiterhin nicht in Verhandlungen einbezogen. Somit führte die portugiesische Präsidentschaft ab Februar 2000 mit zwölf Kandidaten Verhandlungen im Namen der 15 Mitgliedstaaten. Einen Termin für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Ländern legte die EU trotz des Drängens der Kandidaten und der anfänglichen Unterstützung durch die Kommission nicht fest. Hingegen versicherte der Europäische Rat von Helsinki (10./11.12.1999), dass die EU Ende 2002 bereit sein werde, neue Mitglieder aufzunehmen und deshalb anstrebe, bis Ende 2000 die notwendigen institutionellen Reformen zu verabschieden.

Die Beschlüsse von Helsinki zur Erweiterung wurden in zweierlei Hinsicht kontrovers aufgenommen. Erstens und unmittelbar richtete sich die Kritik aus den Reihen des Europäischen Parlaments (insbesondere der EVP-Fraktion) und der politischen Öffentlichkeit in einigen Mitgliedstaaten gegen das deklarierte Ende der Sonderbehandlung der Türkei. Dagegen hatten sich im Herbst 1999 die ursprünglichen Gegensätze unter den Mitgliedstaaten in Bezug auf das Verhandlungsszenario (Prozess-, Regatta- oder Startlinienmodell) bereits auf die Frage reduziert, ob Rumänien und Bulgarien trotz des großen Abstands zu den übrigen Bewerberländern aus politisch-psychologischen Erwägungen in die Verhandlungsriege mit aufgenommen werden sollten. Im Nachgang zu Helsinki setzte zweitens eine grundsätzliche Debatte über die geographische und funktionale Reichweite der zu erweiternden EU ein, die mit Überlegungen zur Regierungskonferenz 2000, zum künftigen politischen System der EU und zur internationalen Rolle der EU verknüpft wurde. Die neue Kommission unter Präsident Prodi hatte dem Europäischen Rat die Entwicklung zu einer „Groß-Erweiterung" der Europäischen Union nachdrücklich empfohlen und eine Neubewertung der strategischen Bedeutung der Erweiterung gefordert. Denn die Erweiterung sei „das am besten geeignete Instrument", um

„Frieden und Sicherheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Wachstum und Wohlstandschancen für ganz Europa"[2] zu erreichen.

Die Unionsbürger begleiten den epochalen Erweiterungs- und den politischen Wandlungsprozess der EU eher desinteressiert und skeptisch: Nur drei von zehn sehen in der Erweiterung eine prioritäre Aufgabe der Union.[3] Sie favorisieren unter den aktuellen und potenziellen Bewerberländern jene, die bereits eine große wirtschaftliche und soziale Konvergenz mit den 15 aufweisen und Nettozahler sein würden, wie die Schweiz und Norwegen. Unter den aktuellen Bewerberländern entfallen die größten Sympathien auf Malta und Ungarn. In den skandinavischen Ländern und in Griechenland (vor allem wegen Zypern) ist die Zustimmung zur Erweiterung auch in der Bevölkerung weiterhin stark, während sie z.B. in Deutschland und Österreich vor allem ein Anliegen der politischen Führung bleibt.[4] Die Kommission hat im Mai 2000 eine so genannte Kommunikationsstrategie vorgestellt, die mit 150 Mio. Euro (2000-2006) ausgestattet wird und meinungsbildende Akteure der Zivilgesellschaften in EU-Staaten für das Projekt „Erweiterung" gewinnen will.

Monitoring – regelmäßige Berichterstattung und Vorbeitrittshilfen

Zehn Jahre nach dem Ende der kommunistischen Herrschaftsordnung in Mittel- und Osteuropa sind die Abstufungen im Transformationsraum deutlich zu erkennen.[5] Die Region Ostmitteleuropa einschließlich der drei baltischen Staaten hat sich in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungskraft und politische Konsolidierung der demokratischen Ordnung klar von den Neuen Unabhängigen Staaten abgesetzt. Die Kriege und Konflikte im früheren Jugoslawien haben die Länder des westlichen Balkans in eine Zwischenstellung manövriert, die den wirtschaftlichen Wiederaufbau, die Rückkehr zu zivilisierten Verkehrsformen in und zwischen multinationalen Gesellschaften und den Aufbau demokratischer politischer Strukturen zur Priorität machen. Dafür entwickelt die EU außerhalb des Erweiterungsprozesses das neue Instrument von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die in eine sehr allgemeine Beitrittsperspektive gestellt werden. Die EU verhandelt jedoch nur mit den erfolgreichsten Transformationsländern über den EU-Beitritt und unterstützt ihren Reformkurs durch die konkrete Vorbereitung der Mitgliedschaft.

Vor diesem Hintergrund setzte die Europäische Kommission die regelmäßige Berichterstattung über die Fortschritte bei der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft fort. Am 13. Oktober 1999 legte sie 13 Fortschrittsberichte und ein Gesamtdokument vor.[6] Danach erfüllen alle Länder mit Ausnahme der Türkei die politischen Kriterien der EU-Mitgliedschaft. Der Slowakei, die 1997 und 1998 wegen nachhaltiger Verstöße gegen die demokratischen Spielregeln durch die Regierung unter Ministerpräsident Meciar von Verhandlungen ausgeschlossen blieb, wurde nach dem Regierungswechsel im September 1998 eine deutliche Verbesserung der politischen Lage attestiert. Insgesamt ist die Konsolidierung der politischen Systeme auf der Ebene der Verfassungsordnung und der Staatsorgane in allen zehn MOEL zielstrebig fortgeschritten und weitgehend ohne die zunächst befürchteten Rückfälle in eine autoritäre Politik verlaufen. Die Kommission sieht die

Bewerberländer trotz punktueller Defizite (Minderheiten(sprachen), Diskriminierung der Roma, Unabhängigkeit von Rundfunk und Fernsehen) auf gutem Weg zu robusten und stabilen Demokratien. Als Vorbedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verlangte die Kommission allerdings von Rumänien eine Strukturreform bei den Kinderpflegeeinrichtungen in Angriff zu nehmen und betonte, dass Rumänien die politischen Beitrittskriterien – noch – erfülle. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und andere Einrichtungen, die die Transformationsländer unterstützen, haben die Schlüsselbedeutung eines funktionierenden rechtlichen und institutionellen Rahmens hervorgehoben, der nicht zuletzt den Wirtschaftsakteuren Rechtssicherheit sowie ein berechenbares administratives und wirtschaftspolitisches Umfeld bietet.[7] Die Europäische Union hat im Lichte der für eine Marktwirtschaft grundlegenden sowie der mit Blick auf die einheitliche Implementation des gemeinschaftlichen Besitzstandes (acquis communautaire) besonderen Voraussetzungen nachdrücklich Wert auf angemessene Umsetzungs- und Durchsetzungskapazitäten der Verwaltungen und der Justiz gelegt. Die EU setzt 30% der PHARE-Hilfe für das so genannte „Institution-building" ein.

Die Kommission bescheinigte nur Malta und Zypern, dass sie bereits gegenwärtig die wirtschaftlichen Kriterien (funktionierende Marktwirtschaft plus Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt) in vollem Umfang erfüllen. Sie erwartet aber, dass auf mittlere Sicht auch Polen, Ungarn, Estland, Slowenien, Tschechien, Lettland und die Slowakei diesen Kriterien vollauf entsprechen werden. Auch an dieser Stelle kritisiert die Kommission, dass Tschechien trotz seines erheblichen Potenzials gegenüber den anderen Ländern der ersten Gruppe an Boden verloren habe. Litauens Wirtschaft leidet noch an den Folgen der Russlandkrise, die das Budget- und Leistungsbilanzdefizit verstärkten. Tschechien und Rumänien verzeichneten 1998 mit 2,3 bzw. 7,3% ein negatives Wachstum. Die Kandidaten erreichten 1998 im Durchschnitt eine Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts von 2,2%, die aber deutlich unter den von der Kommission in ihrer Agenda 2000 zu Grunde gelegten 4% rangiert. Spitzenwerte erzielten dagegen Ungarn und Polen mit 5,1 bzw. 4,8%. Die EU erzielte 1998 im Handel mit den 13 Kandidaten einen Handelsüberschuss in Höhe von 33 Mrd. Euro und baut damit schon vor dem Beitritt ihre dominante Stellung auf den Märkten in Mittel- und Osteuropa aus.

Weitaus detaillierter und in der abschließenden Bewertung uneinheitlicher fallen die Aussagen der Kommission in Bezug auf die Umsetzung des acquis für den Zeitraum 1998/99 aus. Als besonders positiv hebt die Kommission das Tempo der Rechtsharmonisierung in Ungarn, Lettland und Bulgarien hervor, sie vermerkt deutliche Anstrengungen in Slowenien und der Slowakei, kritisiert jedoch ausdrücklich die schleppende und Stückwerk gebliebene Rechtsharmonisierung in Polen und Tschechien. Die Erfolge von Malta und Zypern werden als begrenzt, die Bilanz von Estland, Litauen und Rumänien wird als gemischt bezeichnet. Mit Blick auf die Übernahme des acquis, die über die Rechtsharmonisierung hinaus auch die Implementation und die Kontrolle der gemeinschaftlichen Regeln und Rechtsakte einschließt, weisen die Kandidaten weiterhin Defizite in zentralen Sektoren wie Standards und Zertifizierung, staatliche Beihilfe, Finanzkontrolle, Struktur-

reformen der Landwirtschaft oder Justiz und Inneres auf. Ungarn werden erneut die meisten Fortschritte attestiert, dagegen ist Polen nicht zuletzt wegen der Konzentration auf die großen nationalen Vorhaben der Jahre 1998/99, nämlich die Reform des Renten- und Gesundheitssystems sowie die Gebiets- und Verwaltungsreform, zurückgefallen. Auch Estland und, wie bereits 1998, Tschechien haben an Tempo bei der acquis-Umsetzung verloren bzw. nicht aufgeholt. Dagegen konnten Litauen und Lettland sowie Slowenien gute bzw. erhebliche Fortschritte verzeichnen. Die Fortschritte in Bulgarien und Rumänien fallen noch vergleichsweise bescheiden aus. Die Ergebnisse der Bewerberländer in den einzelnen Sektoren und Teilbereichen des acquis zeigen auch die Schwächen in den Ländern der ersten Gruppe besonders deutlich auf und signalisieren die Aufholbewegung der Länder der zweiten Reihe. Angesichts eines breiten Mittelfelds der Bewerber aus Mittel- und Osteuropa, das gleich auf den „Spitzenreiter" Ungarn folgt, fällt es ausgesprochen schwer, eine Rangliste der zehn Beitrittskandidaten zu erstellen.

Die Kommission maß die Defizite und Erfolge der Beitrittsländer nicht nur an den generellen Kriterien von Kopenhagen, sondern auch an der Erfüllung der konkreten Verpflichtungen, die in den so genannten Beitrittspartnerschaften zwischen der EU und den Kandidaten festgelegt worden sind. Der Rat verabschiedete am 6. Dezember 1999 die entsprechende Verordnung und fasste die Beschlüsse über die zehn aktuellen Beitrittspartnerschaften, in denen die kurz- und mittelfristigen politischen und wirtschaftlichen Prioritäten der Bewerberländer aus Mittel- und Osteuropa festgehalten werden.[8] Die Beitrittspartnerschaft mit Zypern und Malta beschloss der Rat am 20. März 2000.[9] Obwohl der Europäische Rat von Helsinki die Maßgabe aufgestellt hat, schwerfällige Verfahren zu vermeiden, verfeinerte die Kommission ihre Monitoring-Instrumente. Sie legt neben den jährlichen Fortschrittsberichten vierteljährlich Berichte über die Wirtschaftsreformen vor[10] und erarbeitet weiterhin mit den Regierungen der Bewerberländer „gemeinsame Bewertungen der mittelfristigen wirtschaftspolitischen Prioritäten".[11]

Im März 1999 hatte die EU zwei neue Instrumente zur Vorbereitung der Bewerberländer auf den Beitritt vereinbart. Für die Förderung der ländlichen Entwicklung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der vergleichsweise großen und rückständigen Agrarwirtschaften in den MOEL-10 sieht die EU 520 Mio. Euro jährlich vor. Jedoch flossen bis Mitte 2000 noch keine Mittel aus dem SAPARD-Fonds, da zunächst die verwaltungsmäßigen Strukturen in den Bewerberländern geschaffen und spezielle Pläne zur Verwendung der Mittel erarbeitet und der Kommission vorgelegt werden mussten. Das Instrument ISPA zur Förderung der regionalen Entwicklung ist weitgehend an den Regeln des Kohäsionsfonds ausgerichtet. Die für das Jahr 2000 vorgesehenen 1.058 Mio. Euro sollen bis Ende des Jahres für Projekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr eingesetzt werden. Die Vorbereitungshilfe für Malta und Zypern wird im Rahmen der laufenden Finanzprotokolle erteilt. Darüber hinaus verstärkten alle Kandidaten ihre Beteiligung an den Gemeinschaftsprogrammen der EU, von denen ihnen Ende 1999 31 offen standen.[12]

Die Türkei wird nach den Beschlüssen von Helsinki in die Heranführungsstrategie der EU eingefädelt. Das heißt u.a., ihre Fortschritte bei der Beitritts-

vorbereitung werden jährlich von der Kommission evaluiert und in einer Beitrittspartnerschaft werden die konkreten kurz- und mittelfristigen Prioritäten der türkischen Regierung im Hinblick auf den EU-Beitritt festgelegt. Anders als die Prioritätensetzungen im Falle der mittel- und osteuropäischen Kandidaten dürften sich die Zielvorgaben für die Türkei sehr viel stärker auf die Erfüllung der politischen Kriterien beziehen. Der Europäische Rat von Helsinki hat dies bereits mit Blick auf den verstärkten politischen Dialog mit der Türkei angedeutet. Den Schwerpunkt des politischen Dialogs will die EU auf die Frage der Menschenrechte, die Klärung der Grenzstreitigkeiten mit Griechenland in der Ägäis – die gegebenenfalls vor den Internationalen Gerichtshof in Haag gebracht werden sollen – sowie die Lösung des Zypernproblems legen. Inwieweit die Türkei diese „Einmischung" der EU in die inneren Verhältnisse akzeptieren kann, bleibt abzuwarten.[13]

Insgesamt ist die Zusammenfassung der vormals über die Generaldirektionen verstreuten Aufgaben – bilaterale Assoziierungsbeziehungen, Task Force Beitrittsverhandlungen, Screening, PHARE/TAIEX – in einer neuen Generaldirektion „Erweiterung" unter einem ausschließlich für die Beziehungen zu den 13 Kandidaten zuständigen Erweiterungskommissar, positiv zu bewerten. Die Generaldirektion Erweiterung hatte im Frühjahr 2000 eine Personalstärke von 268. Kommissar Verheugen rechnet mit 200 Verhandlungsgruppen, die eingerichtet werden, um parallel mit den zwölf Kandidaten zu den 31 Verhandlungskapiteln und deren Unterthemen zu konferieren.[14]

Erweiterungspolitik und Verhandlungsgrundsätze nach Helsinki

Während die 13 Fortschrittsberichte noch von der „Task Force für die Beitrittsverhandlungen" im Zusammenwirken mit den Länderreferaten der Generaldirektion IA und den anderen zuständigen Generaldirektionen erstellt worden waren, zeigte das Gesamtdokument bereits die Handschrift der neuen Kommission Prodi und des erstmals eingesetzten Kommissars für die Erweiterung, Günter Verheugen. Der Leiter der Task Force, van der Pas, hatte noch vor einer Politisierung der Erweiterungsverhandlungen gewarnt und die Kopenhagener Kriterien als alleinige Messlatte beschworen.[15] Die Kommission Prodi sah jedoch die Notwendigkeit, dem Erweiterungsprozess neuen Elan zu verleihen und die politische Glaubwürdigkeit durch eine modifizierte Beitrittsstrategie in der post-Kosovo-Periode zu stärken.

Trotz des gemischten Bildes, das die Kommission in den Fortschrittsberichten zeichnete, empfahl sie, mit allen Bewerberländern im Jahr 2000 Verhandlungen aufzunehmen, soweit diese die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllen. Damit gab die Kommission ihre ursprüngliche Position auf, dass bei Verhandlungsbeginn gute Aussichten auf die Erfüllung sämtlicher Kriterien in mittlerer Frist bestehen müssen. Im Falle Bulgariens sollte die Aufnahme von Verhandlungen von akzeptablen Stilllegungsterminen für das Kernkraftwerk Kozloduy und im Falle Rumäniens von Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Heimkinder sowie zur makroökonomischen Konsolidierung abhängig sein. Der Europäische Rat von Helsinki sah diese Voraussetzungen als erfüllt an und beschloss ohne Einschrän-

kung, die Verhandlungen mit Rumänien, der Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta zu eröffnen.

Während der Europäische Rat den vielerorts als Kurswechsel empfundenen Schritt nicht näher begründete, hatte die Kommission das Pro und Contra einer „konsequenten Weiterführung"[16] der Luxemburger Beitrittsstrategie gegenüber einer friedens- und sicherheitspolitisch motivierten Verhandlungsoffensive in ihrem „Gesamtdokument" dargelegt. Die Kommission entschied sich für die letztgenannte Option und versuchte zugleich, Sicherheitsvorkehrungen gegen übereilte und schlecht vorbereitete Beitritte zu treffen. Auch das Papier der finnischen Präsidentschaft zur Erweiterung[17] dokumentierte den erheblichen Orientierungsbedarf der 15 und die zunehmende Verquickung der so genannten Finalitäts- und Verfassungsfragen der künftigen Union mit der aktuellen Erweiterungsstrategie. Die bereits auf dem Europäischen Rat in Köln (3./4.6.1999) diskutierte, von der Kommission Prodi nachdrücklich unterstützte und schließlich in Helsinki beschlossene Anerkennung der Türkei als gleichberechtigten Beitrittskandidaten im Sinne der Einbeziehung in die Heranführungsstrategie und den Beitrittsprozess hat diese Identitätsfragen erheblich zugespitzt.[18]

Nach „Helsinki" sollen folgende Grundsätze für den Beitrittsprozess gelten:

- mit den Bewerbern wird nicht mehr vorzugsweise im gleichen Takt verhandelt;
- die Parallelität zwischen Verhandlungsfortschritten einerseits und realen Fortschritten bei der nationalen Vorbereitung auf den Beitritt andererseits wird die EU streng verfolgen;
- Verhandlungskapitel, in denen noch Anpassungsbedarf existiert, bleiben weiterhin geöffnet;
- Verhandlungskapitel werden nur dann geöffnet, wenn der Kandidat bereits aussichtsreiche Leistungen in dem betreffenden Gebiet vorweisen kann;
- wegen der dynamischen Entwicklung des acquis und zur Implementationskontrolle wird auch für die Länder der ersten Reihe ein so genanntes Aktualisierungs-Screening einzelner Kapitel angesetzt.

Bei diesen Leitlinien handelt es sich nicht um prinzipielle Neuerungen gegenüber dem Luxemburger Prozessmodell. Der Amtsantritt einer neuen Kommission mag dazu beigetragen haben, sogleich eine „neue Erweiterungsstrategie"[19] zu verkünden. Der Neuanfang dürfte jedoch vor allem in der praktischen Anwendung und im Atmosphärischen zu suchen sein. Allerdings hat die EU in Helsinki das klare Signal gegeben, dass die Verhandlungen nun, da alle zwölf Länder einbezogen sind, von den realen Fortschritten jedes einzelnen Landes abhängen und damit der Grundsatz der „Differenzierung" tatsächlich gelten soll. Offen ist, wie weit die Kommission das Feld der ersten sechs auseinanderfallen und Länder der zweiten Reihe zügig an die Spitze vorrücken lässt. Die neue Erweiterungsstrategie bietet keine zusätzlichen Vorkehrungen zur Sicherung einer qualitativ ausreichenden Beitrittsvorbereitung.

In Luxemburg hatte der Europäische Rat die Einrichtung einer Europa-Konferenz aller beitrittswilligen Staaten als Teil des „Erweiterungsprozesses" beschlossen. Sie zielte damals vor allem auf die politische Einbindung der Türkei.

Der Bericht der Kommission an den Europäischen Rat von Helsinki bescheinigte jedoch angesichts der Vielzahl von alternativen (gesamteuropäischen) Foren und Aktivitäten die relative Funktions- und Substanzlosigkeit des multilateralen Gesprächskreises der EU mit den Bewerberländern. Am 19. Juli 1999 tagte die Europa-Konferenz in der Zusammensetzung der Außenminister, die Türkei hatte erneut ihre Teilnahme abgesagt. Über die Zukunft der Europa-Konferenz wird die EU erst Ende 2000 entscheiden, da der französische Vorsitz im Herbst zunächst eine Tagung auf Ebene der Staats- und Regierungschefs einberufen möchte. Die informellen Sektoraltreffen der 15 mit den Bewerberländern sowie der im Juni 1999 auch auf Malta ausgedehnte multilaterale politische Dialog wurden unter der finnischen und portugiesischen Präsidentschaft weitergeführt.

Verhandlungen mit der „Luxemburg-Gruppe": Routine und Frustration

Die Verhandlungen mit den „Luxemburg-6", also Ungarn, Polen, Slowenien, Tschechien, Estland und Zypern, verliefen unter finnischer und portugiesischer Präsidentschaft nach den Plänen der Europäischen Räte von Köln und Helsinki. Pro Präsidentschaft fanden zwei Verhandlungsrunden auf Ebene der so genannten Stellvertreter und eine auf Ministerebene statt. Die bilateralen Verhandlungsrunden der Minister wurden am 13. und 14. Juni auch mit den Helsinki-6 geführt, so dass die Trennung in eine „Luxemburg-" und eine „Helsinki-Gruppe" symbolisch aufgehoben wurde. Mit der zyprischen Delegation wird weiterhin ohne Mitwirkung der türkischen Volksgruppe verhandelt. Der Europäische Rat von Helsinki hat festgestellt, dass die Wiedervereinigung Zyperns keine Vorbedingung für den EU-Beitritt ist.

Bis Mitte 2000 waren planmäßig alle 29 Kapitel der Verhandlungen mit den Sechs geöffnet worden, jedoch nur zwischen elf und 16 vorläufig geschlossen. Die portugiesische Präsidentschaft öffnete die besonders schwierigen Kapitel Regionalpolitik, Finanzkontrolle, Justiz und Inneres, Freizügigkeit und Landwirtschaft. Während die sechs Kandidaten unterdessen Positionspapiere zu allen 29 Kapiteln einschließlich der von ihnen gewünschten Übergangs- und Ausnahmeregelungen vorlegten, hat die EU z.B. zur Freizügigkeit, zur Landwirtschaft und Regionalpolitik noch keine substanziellen gemeinsamen Positionen definiert, die Abweichungen von der vollständigen acquis-Übernahme berücksichtigen. Sie beschränkt sich gegenüber den Bewerbern auf eine Erläuterung des acquis, auf Nachfragen zu den Angaben der Kandidaten, sie appelliert gelegentlich an die Kandidaten, ihre Positionen zu überdenken oder meldet Zweifel an, dass deren Selbstverpflichtungen und Umsetzungsvorhaben realistisch sind. Besonders strittig sind die Auffassungen beider Verhandlungsseiten zur Agrarpolitik. Kommissar Fischler hat signalisiert, dass die EU die von den Kandidaten geforderten Direktzahlungen für Landwirte entgegen den ursprünglichen Plänen der Agenda 2000 auf die neuen Mitglieder zumindest partiell und stufenweise ausdehnen könnte. Die Kommission sieht zwar, dass die MOEL keinen Anspruch auf Kompensationszahlungen infolge der Herabsetzung von Garantiepreisen haben, da sie ja keine Preiseinbußen haben hinnehmen müssen, zeigt sich jedoch offen für das politische Argument der Gleich-

behandlung aller EU-Mitgliedstaaten. Die Kommission – und die EU insgesamt – können jedoch kein Interesse daran haben, falsche Anreizstrukturen in den MOEL zu schaffen und die Strukturschwächen der Landwirtschaft in den Beitrittsländern zu zementieren. Deshalb regt Fischler an, mehr Mittel für die Modernisierung und die ländliche Entwicklung und damit den Strukturwandel zur Verfügung zu stellen. Die Mitgliedstaaten, an die sich diese Überlegungen nicht zuletzt richten, haben ihre Positionen jedoch noch nicht öffentlich festgelegt. Bereits in der Vorbeitrittsphase gestaltet sich die wechselseitige Öffnung der Agrarmärkte ausgesprochen schwierig. Insbesondere mit Polen liefen die Verhandlungen über die so genannte doppelte Null-Lösung (beiderseitiger Abbau der Exportsubventionen und Einfuhrzölle für bestimmte Produktgruppen) im Mai 2000 in eine Sackgasse.[20] Polen hat dagegen 1999 Einfuhrzölle z.B. auf Schweinefleisch von 60 auf 83,3% heraufgesetzt und bewegt sich aus Sicht der EU damit in die völlig falsche Richtung.

Wie aus dem nebenstehenden Überblick ersichtlich, gibt es bisher besonders viele Wünsche nach Übergangs- bzw. Ausnahmeregelungen in den Kapiteln Umwelt (teilweise mit einer Laufzeit bis 2015), Landwirtschaft (im Falle Polens z.B. bis zu 60 Sonderregelungen) und z.B. Steuern. Die Kommission hatte in ihrem „Gesamtdokument" vorgeschlagen, zwei Fälle von Übergangsregelungen zu unterscheiden: wenige und kurze Übergangsfristen in Bereichen, die mit dem Binnenmarkt in Zusammenhang stehen, längere Übergangsfristen in Bereichen, in denen erhebliche Anpassungen und ein beträchtlicher, auch finanzieller Ressourceneinsatz notwendig ist (wie Umwelt, Energie oder Infrastruktur). Die Kommission erwartet in diesen Fällen „detaillierte und realistische Angleichungspläne", „die auch die erforderlichen Investitionen berücksichtigen".[21] Es ist freilich abzusehen, dass die Verhandlungsmacht der heutigen Kandidaten nach erfolgter Mitgliedschaft ein „Nachverhandeln" der Beitrittsbedingungen ermöglichen wird. Auch mit Blick auf den in der Agenda 2000 verabschiedeten engen Finanzrahmen für 2000-2006 befürchten die Alt-Mitglieder eine Revision des Zahlenwerkes, das die Erweiterung ohne Aufstockung des Budgets und ohne durchgreifende Agrarreformen möglich machen wollte. In den Mitgliedstaaten werden die Folgen der Erweiterung allmählich intensiver diskutiert. Eine im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie über die Effekte der Osterweiterung für Beschäftigung, Löhne und Einkommensverteilung kommt zu folgenden Ergebnissen:[22] Die großen Einkommensunterschiede zwischen der EU und den MOEL werden über Jahrzehnte hin bestehen bleiben. Dies bedeutet einerseits, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Wachstumsförderung von zentraler Bedeutung sind, darüber hinaus aber auch, dass die erweiterte EU eine anhaltende Nachfrage nach Transferzahlungen erwarten muss, die deutlich über die in der Agenda 2000 beschlossenen Mittel hinausgehen. Vor einer tiefgreifenden Reform der EU-Strukturpolitik im Lichte der Osterweiterung hatte man bei den Berliner Agenda 2000-Verhandlungen jedoch nochmals zu Gunsten der alten Kohäsionsländer und der eingespielten Verteilungspolitik zurückgeschreckt. Erwartungsgemäß wird der Handel mit den mittel- und osteuropäischen Ländern den spürbarsten Einfluss auf Löhne und Beschäftigung in jenen alten EU-Mitgliedstaaten haben, die an die neuen Mitglieder gren-

Stand der Beitrittsverhandlungen mit der „Luxemburg-Gruppe"

	Estland	Polen	Slowenien	Tschechien	Ungarn	Zypern
Freier Warenverkehr	Offen	Offen / 1 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	✓ / 1 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen
Freizügigkeit	Offen	Offen / k. A.	Offen	Offen / Ü/A	Offen	Offen
Dienstleistungsverkehr	Offen / 1 Ü/A	Offen / Ü/A	Offen / Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen / Ü/A	Offen / Ü/A
Freier Kapitalverkehr	✓ / 1 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen / Ü/A	Offen / 2 Ü/A	Offen / Ü/A
Unternehmensrecht	✓ / 1 Ü/A	Offen	✓	Offen	Offen / 1 Ü/A	✓
Wettbewerb	Offen	Offen / 1 Ü/A	Offen	Offen	Offen / 1 Ü/A	Offen
Landwirtschaft	Offen / 6 Ü/A	Offen / 60 Ü/A	Offen / 13 Ü/A	Offen / Ü/A	Offen / 10 Ü/A	Offen / Ü/A
Regionalpolitik	Offen	Offen / k. A.	Offen	Offen / k. A.	Offen	Offen
Fischerei	✓ / 1 Ü/A	Offen	✓	✓	✓	✓
Verkehr	Offen / Ü/A	Offen / Ü/A	Offen	Offen	Offen / Ü/A	Offen
Steuern	Offen / 3 Ü/A	Offen / 4 Ü/A	Offen / 4 Ü/A	Offen / Ü/A	Offen / Ü/A	Offen
Wirtschafts- und Währungsunion	✓	✓	✓	✓	✓	✓ / k. A.
Statistik	✓ / 1 Ü/A	✓	✓	✓	✓	✓
Beschäftigung / Soziales	Offen	Offen / 2 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen	Offen / 2 Ü/A	✓
Energie	Offen / Ü/A	Offen / Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen / Ü/A	Offen	Offen
Industriepolitik	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kleine und mittlere Unternehmen	✓	✓	✓	✓ / k. A.	✓	✓
Wissenschaft und Forschung	✓	✓	✓	✓ / k. A.	✓	✓
Bildung und Ausbildung	✓	✓	✓	✓ / k. A.	✓	✓
Telekommunikation	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kultur und audiovisuelle Medien	Offen	Offen	Offen	Offen / 1 Ü/A	Offen	✓
Umwelt	Offen / 6 Ü/A	Offen / 14 Ü/A	Offen / 7 Ü/A	Offen / 7 Ü/A	Offen / 9 Ü/A	Offen / Ü/A
Verbraucherschutz	✓	✓	✓	✓	✓ / 1 Ü/A	✓
Justiz und Inneres	Offen	Offen / k. A.	Offen	Offen / 1 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen
Zollunion	Offen	Offen	Offen / 1 Ü/A	✓ / 1 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	✓
Außenbeziehungen	✓ / Ü/A	✓	Offen / Ü/A	✓ / Ü/A	Offen / Ü/A	✓
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	✓	✓	✓	✓ / k. A.	✓	✓
Finanzkontrolle	Offen	✓	✓	Offen	✓	✓
Finanzen und Haushalt	Offen	Offen / k. A.	Offen / 1 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen / 1 Ü/A	Offen / Ü/A
Institutionen	verschoben	verschoben	verschoben	verschoben	verschoben	verschoben
Andere	verschoben	verschoben	verschoben	verschoben	verschoben	verschoben
Zahl der bis zum 27.06.2000 abgeschlossenen Kapitel	**13**	**11**	**12**	**13**	**11**	**16**

Offen = Verhandlungskapitel geöffnet

✓ = Verhandlungskapitel vorläufig geschlossen

Ü/A = Übergangsfristen / Ausnahmeregelungen, Zahlenangaben liegen nur teilweise vor

k. A. = keine Angaben

verschoben = verschoben bis Verhandlungsende

Quelle: *Uniting Europe (The European Integration Bulletin for Central and Eastern Europa and the NIS), und in Einzelfällen http://www.euractiv.com*

zen, also in Österreich, Deutschland, Griechenland, Italien und Finnland. Darüber hinaus sind auch branchenspezifisch (z.B. Textil-, Schuhindustrie, Bauwirtschaft) Beschäftigungseinbußen zu erwarten. Bei einer angenommenen Einführung der Freizügigkeit im Jahr 2002, rechnen die Autoren der Studie bis auf weiteres mit einer jährlichen Zuwanderung aus den MOEL-10 in einer Größenordnung von 335.000 Personen.[23]

Die Verhandlungslinie der Mitgliedstaaten wird von allen Kandidaten zunehmend deutlich als Hinhaltetaktik und als Zeichen des politischen Unvermögens bzw. Desinteresses an einem zügigen Abschluss der Verhandlungen kritisiert. Sie warnen vor den negativen Auswirkungen einer solchen Verzögerungspolitik, sowohl in Bezug auf die Stimmungslage der Bevölkerung als auch auf Tempo und Qualität der Beitrittsvorbereitungen von Wirtschaft und Verwaltung. Dagegen spricht die EU von einem dynamischen und planmäßigen Verlauf der Verhandlungen.[24] Aus Sicht der Kandidaten liegen nunmehr die wesentlichen Positionen auf dem Tisch, so dass die eher technischen Anpassungsprobleme von den politisch sensiblen und komplexen Problembereichen getrennt werden könnten. Die Kandidaten erwarten von der EU, dass sie ihre Verhandlungsangebote in Bezug auf die schwierigen Kapitel Landwirtschaft, Freizügigkeit, Erwerb von Grund und Boden, Schengen-acquis, Umwelt usw. präsentiert und damit Dauer und Modalitäten der Übergangsregelungen inklusive zu erwartender Transferzahlungen anzeigt. Die Mitgliedstaaten haben sich jedoch noch nicht auf ein solches Beitrittsszenario verständigt und verschließen sich auch dem massiven Drängen der Kandidaten, einen Termin für den Abschluss der Verhandlungen zu nennen. Die Kandidaten gingen nun ihrerseits in die Offensive und erklärten, bis Anfang 2003 effektiv beitrittsfähig zu sein. Entsprechend fordert z.B. die ungarische Regierung, dass bis zum Ende des Jahres 2001 die Verhandlungen abgeschlossen werden können.[25] Legt man diesen Zeitrahmen zu Grunde, müsste bis Ende 2000 der Kern der wirklich problematischen Kapitel identifiziert und die konkreten Lösungsmodelle binnen zwölf Monaten kapitelübergreifend verhandelt werden. Daran würde sich dann die etwa zweijährige Ratifikationsphase der Beitrittsverträge anschließen.

Verhandlungen mit der „Helsinki-Gruppe": große Erwartungen

Die am 15. Februar 2000 offiziell eröffneten Verhandlungen mit den Ländern der zweiten Reihe zeigen von Anbeginn eine relativ starke Differenzierung. An einen gemeinsamen Kern von vier Kapiteln (kleine und mittlere Unternehmen, Wissenschaft und Forschung, Bildung und Ausbildung, GASP) schließen sich bis zu sechs weitere Kapitel an, die nur je nach Einzelfall geöffnet würden. Zwischen sieben und vier Kapitel konnten vorläufig geschlossen werden, was bereits ein höheres Tempo als zu Beginn der Verhandlungen mit den Luxemburg-6 signalisiert. Die portugiesische Präsidentschaft setzte je zwei Verhandlungsrunden auf Stellvertreter- und auf Ministerebene an.

Es wird erwartet, dass der Transformationsprozess in den Ländern der Helsinki-Gruppe durch die Eröffnung von Verhandlungen spürbare Impulse erhält, dass

Politik, Wirtschaft und Verwaltung mobilisiert und das Vertrauen der Bevölkerung in Demokratie und Marktwirtschaft gestärkt wird. Unter den Sechs strebt Malta mit dem Jahr 2003 den frühesten Beitrittstermin an, gefolgt von Lettland, Litauen und der Slowakei, die sich das Zieldatum 2004 setzen, und Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2006 bzw. 2007 EU-Mitglied sein wollen.[26]

Stand der Beitrittsverhandlungen mit der „Helsinki-Gruppe"

	Bulgarien	Lettland	Litauen	Malta	Rumänien	Slowakei
Wettbewerb	–	Offen	Offen	–	–	Offen
Statistik	–	✓	✓	–	–	✓
Industriepolitik	–	–	–	✓	–	–
Kleine und mittlere Unternehmen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Wissenschaft und Forschung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bildung und Ausbildung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Telekommunikation	–	–	–	✓	–	–
Kultur und audiovisuelle Medien	Offen	Offen	Offen	Offen	–	Offen
Außenbeziehungen	Offen	Offen	Offen	✓	✓	✓
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zahl der bis zum 27.06.2000 abgeschlossenen Kapitel	4	5	5	7	5	6

Offen = Verhandlungskapitel geöffnet – = Verhandlungskapitel noch nicht geöffnet

✓ = Verhandlungskapitel vorläufig geschlossen

Quelle: *Uniting Europe (The European Integration Bulletin for Central and Eastern Europa and the NIS), und in Einzelfällen http://www.euractiv.com*

Ausblick

Die Beschlüsse von Helsinki haben zwar Bewegung in den Beitrittsprozess gebracht, aber keine Antworten auf die Fragen gegeben, die sich aus Sicht der Kandidaten, vor allem denen der ersten Reihe, aufdrängen: Wann sollen die Verhandlungen mit den fortgeschrittensten Bewerbern abgeschlossen sein, und zu welchen konkreten Bedingungen kann ein Beitritt erfolgen? In den EU-Institutionen wird eine Einigung auf ein Beitrittsszenario, das substanzielle und gegebenenfalls auch finanzielle Regelungen einschließt, aufgeschoben. Mit Sorge betrachten die Kandidaten, dass die Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen die politischen Energien der Mitgliedstaaten absorbiert und zugleich die Vorschläge für eine im Innern differenzierte EU sie von Anbeginn in die zweite Klasse delegieren könnten. Die Offensive von Helsinki muss also noch beiderseits verdaut werden.

Anmerkungen

1 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer von Rat Helsinki (10./11.12.1999), Pkt. I.,10.

2 Gesamtdokument. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, KOM (1999) 500 endg.

3 Vgl. Europäische Kommission, Eurobaro-

meter Nr. 52, Brüssel 2000; Eurobarometer Nr. 53 (Spring 2000): First Results, Brüssel 24.7.2000, bestätigt dies im Wesentlichen.

4 Vgl. Enlargement/Agenda 2000-Watch, 2/1999, Februar 2000; hg. v. Institut für Europäische Politik und TEPSA; abzurufen auf: www.iep-berlin.de oder www.tepsa.be

5 Vgl. u.a. Horst Köhler und Steven Fries, Zehn Jahre Transformation in Osteuropa. Zukünftige Herausforderungen und die Rolle der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, in: Osteuropa 1 (2000), S. 3-10.

6 Vgl. KOM (1999) 500 bis 513.

7 Vgl. European Bank for Reconstruction and Development: Annual Report 1999, London 2000.

8 Vgl. Dok.-Nr. 1999/850/EG, 1999/851/EG, 1999/852/EG, 1999/853/EG, 1999/854/EG, 1999/855/EG, 1999/856/EG, 1999/857/EG, 1999/858/EG, 1999/859/EG.

9 Vgl. Dok.-Nr. 2000/248/EG, 2000/249/EG.

10 Abgedr. in: Uniting Europe, Nr. 97 v. 1.5.2000, S. 7-12 und Nr. 98 v. 8.5.2000, S. 4-9.

11 Vgl. z.B. Pressemitteilungen der Europäischen Kommission, Generaldirektion Erweiterung, IP/99/824, IP/00/140, IP/00/198, IP/00/300, IP/00/338.

12 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat. Teilnahme der Beitrittsländer an den Programmen, Agenturen und Ausschüssen der Gemeinschaft, KOM (99) 710 endg. v. 20.12.1999.

13 Vgl. „Debatten in einer Welt von Feinden. ‚Nachbeben' eines Besuchs von EU-Kommissar Verheugen in der Türkei", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 29.7.2000.

14 Vgl. „EU will zügige Verhandlungen über Erweiterung", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 23.12.1999.

15 Vgl. seine Äußerungen auf einer Konferenz in Brüssel am 29.6.1999, Uniting Europe, Nr. 60, v. 5.7.1999, S. 1-3.

16 Gesamtdokument, a.a.O., S. 33.

17 Relations of the EU with European States and the longer term prospects for Enlargement, 4./5. September, abgedr. in: Uniting Europe, No. 66, 13.9.1999, S. 11f.

18 Vgl. zur Türkei den Beitrag von Oya S. Abali in diesem Band sowie Adam S. Jacobs: Die Beziehungen der Türkei zur Europäischen Union und die Frage des türkischen EU-Beitritts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30 (2000), S. 22-28.

19 Vgl. die Rede von Kommissar Verheugen auf der Konferenz „The Second Decade towards a New and Integrated Europe", am 4.11.1999 in Den Haag, in: http://europa.eu.int/enlargement/speeches/index.htm.

20 Vgl. Uniting Europe, Nr. 100 v. 22.5.2000, S. 9 und 3.

21 Gesamtdokument, a.a.O., S. 38.

22 European Integration Commission: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, The Impact Of Eastern Enlargement On Employment And Labour Markets In The EU Member States. Final Report, Berlin and Milano 2000, in: http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/key_de.htm.

23 Vgl. hierzu auch EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, DIW-Wochenbericht 21/2000, S. 315-326 (Bearb.: Herbert Brücker, Parvati Trübswetter, Christian Weise).

24 Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Europäischen Räte von Köln (3./4.6.1999) Pkt. IV., 57., Helsinki (10./11.12.1999) Pkt. I., 6., Feira (19./20.6.2000) Pkt. I., D., 13.

25 Vgl. die Rede von Außenminister J. Martonyi in der Vertretung des Freistaats Bayern in Berlin am 7. Juni 2000 (Manuskript); vgl. auch die gemeinsame Erklärung der Außenminister der „Luxemburg-Gruppe" vom 5. Juni 2000, in: www.sigov.si/mzz/ang/szj/00060502.shtml

26 Vgl. „Kandidaten der zweiten Runde nennen Wunschtermine für EU-Beitritt", in: Handelsblatt v. 16.2.2000.

Weiterführende Literatur

Caesar, Rolf; Scharrer, Hans-Eckhart (Hrsg.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, Baden-Baden 2000.

Enlargement/Agenda 2000-Watch, 2/1999, Februar 2000; hg. v. Institut für Europäische Politik und TEPSA; abrufbar unter: www.iep-berlin.de oder www.tepsa.be

Lippert, Barbara (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000.

Nötzold, Jürgen: Der EU-Beitritt Polens: Freizügigkeit, Landwirtschaft, industrielle Wettbewerbsfähigkeit, in: integration 3/2000, S. 198-207.

Quaisser, Wolfgang u.a.: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2000.