

**Politierte Routine -
Die deutsche Europapolitik im
Wandel**

Das Beispiel der EU-Osterweiterung
und der EU-Finanzverhandlungen

von

Peter Becker

DISSERTATION

Politierte Routine – Die deutsche Europapolitik im Wandel

Das Beispiel der EU-Osterweiterung
und der EU-Finanzverhandlungen

Inaugural-Dissertation zur Erlangung
des Grades eines Doktors der Philosophie
am Fachbereich III der Universität Trier
im Fach Politikwissenschaft

vorgelegt am 12. Mai 2010

von:

Peter Becker

Handjerystraße 38

12159 Berlin

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Joachim Schild
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Hanns W. Maull

Tag der mündlichen Prüfung: 13. August 2010

Versicherung

(§ 5 (3) d) der Promotionsordnung
des Fachbereichs III der Universität Trier)

Ich versichere, dass die vorliegende Dissertation mit dem Titel

Politierte Routine - Die deutsche Europapolitik im Wandel
Das Beispiel der EU-Osterweiterung und der EU-Finanzverhandlungen

von mir selbst und ohne jede unerlaubte Hilfe angefertigt wurde, dass ich alle benutzten Hilfsmittel angegeben habe, dass ich diese Arbeit nicht für eine andere wissenschaftliche Prüfung eingebracht und nicht die gleiche oder eine ähnliche Arbeit an einer anderen Hochschule als Dissertation eingereicht habe.

Peter Becker

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	5
Zusammenfassung	9
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen	11
Abkürzungsverzeichnis	12
I. Einleitung	15
1. Problemstellung	19
2. Ausgangsthesen und Leitfragen	23
3. Gang der Untersuchung	24
II. Analyserahmen, Problemstellung und Methodisches Vorgehen	28
1. Die Rolle der Staaten im europäischen Mehrebenensystem	28
2. Theoretische Zugänge zur Rolle der Mitgliedstaaten im europäischen Integrationsprozess	32
2.1. Der liberal-intergouvernementalistische Ansatz und die Domestizierung der Exekutive	33
2.1.1. Von der <i>gate-keeper</i> -Rolle der Exekutive zu deren Domestizierung	39
2.2. Die Analyse der EU als Mehrebenensystem – Governance und Europäisierung als neue Theorieansätze	42
2.2.1. Vom Mehrebenensystem zum Europäisierungsansatz	46
3. Europäisierte Innenpolitik – Die Verbindung der Konzepte zu einem eigenen Analyserahmen	48
3.1. Nationale Präferenzen und dynamische Interaktion	51
3.2. Europapolitik unter innenpolitischen Vorzeichen	56
3.2.1. Routinisierte Europapolitik	57
3.2.2. Die Politisierung der Europapolitik	59
3.2.3. Von der Politisierung zur »Innenpolitisierung«	62
3.4. Zusammenfassung – Dynamische Interaktion und Innenpolitisierung	66
4. Methodisches Vorgehen - Fallstudien als Analyseinstrument	70
III. Der Bezugsrahmen der deutschen Europapolitik	73
1. Externe Rahmenbedingungen deutscher Europapolitik	75
1.1. Die Veränderungen des internationalen und des europäischen Umfelds	75
1.2. Die Veränderung der integrationspolitischen Rahmenbedingungen	76
1.3. Das veränderte relative politische Gewicht des vereinten Deutschland	78
2. Der interne Bezugsrahmen – Interessen und Leitmotive der deutschen Europapolitik	82
2.1. Integrationspolitische Leitmotive: Sicherheit, Stabilität und Gleichberechtigung	83
2.2. Das ökonomische Leitmotiv: Wohlstand, Wachstum und Stabilität	89
2.3. Das normativ-ideelle Leitmotiv: Multilateralismus und Verantwortungspolitik	90
	5

3. Die öffentliche Meinung	93
4. Der institutionelle Rahmen der deutschen Europapolitik	97
4.1. Fragmentierte Koordination innerhalb der Bundesregierung	97
4.2. Der Europa-Artikel 23 des Grundgesetzes – die Mitwirkung der Legislativorgane	108
4.2.1. Die Rolle des Deutschen Bundestages in der Europapolitik	109
4.2.2. Die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat	113
4.3. Die Europapolitik der Länder	117
4.4. Die Rolle und der Einfluss der Parteien	121
4.5. Weitere Akteure der deutschen Europapolitik	123
5. Fazit: Veränderte Rahmenbedingungen und Fragmentierung der deutschen Europapolitik	126
IV. Fallstudie: Deutschland und die EU-Finanzverhandlungen zur Agenda 2000	132
1. Der Finanzrahmen der Europäischen Union – Vorgeschichte und Verhandlungsverlauf	134
1.1. Die Vorgeschichte - Die Delors-Pakete	138
1.2. Das dritte Finanzpaket - die Agenda 2000	142
1.2.1. Die erste Prozessphase: Der Vorschlag der Europäischen Kommission	144
1.2.1.1. Die neue Finanzielle Vorausschau	148
1.2.1.2. Die Struktur- und Kohäsionsfonds	150
1.2.1.3. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik	153
1.2.1.4. Der Bericht zum Eigenmittelsystem vom Oktober 1998	155
1.2.2. Die zweite Phase des Prozesses – Die Verhandlungen im Rat über das Gesamtpaket	157
1.2.2.1. Die luxemburgische Präsidentschaft	157
1.2.2.2. Die britische Präsidentschaft	160
1.2.2.3. Die österreichische Präsidentschaft	165
1.2.2.4. Die deutsche Präsidentschaft	170
1.2.2.5. Der Berliner Gipfel	179
1.2.3. Die Ergebnisse von Berlin	181
1.2.3.1. Das Agrardossier	182
1.2.3.2. Die Reform der Strukturfonds	186
1.2.4. Das Nachspiel: Die Umsetzung des Berliner Pakets und die Rolle des Europäischen Parlaments	187
2. Interessen und Ziele der deutschen Europapolitik – Reduzierter Nettosaldo und Beitragsgerechtigkeit	189
2.1. Die Interessen und Ziele der Akteure deutscher Europapolitik	190
2.1.1. Verhandlungsziele der Bundesregierung	191
2.1.2. Der Deutsche Bundestag und die parteipolitische Zuspitzung	199
2.1.3. Die ambivalente Rolle der Länder und des Bundesrats	203
2.1.4. Die Interessen der Verbände	208
2.2. Die Deutsche Verhandlungsführung zur Agenda 2000	213
2.2.1. Die Phase der Vorbereitung und erste Positionierung im Jahr 1997	213
2.2.2. Deutsche Ambivalenzen und der erste innenpolitische Schlagabtausch im ersten Halbjahr 1998	223
2.2.3. Die Konkretisierung der Verhandlungen und die Positionierung der neuen Bundesregierung	231
2.2.4. Das „endgame“ – Die entscheidende Verhandlungsphase unter deutschem Vorsitz	235
2.2.4.1. Die Intensivierung und Politisierung der Verhandlungen	235

2.2.4.2. Rückschläge und Anpassung der Verhandlungsposition	240
2.2.4.3. Die Innenpolitisierung der Agenda 2000-Verhandlungen	246
2.2.5. Der Berliner Gipfel und die Bilanz der Finanzverhandlungen	258
2.3. Fazit: Die Innenpolitisierung der Finanzverhandlungen	264
2.3.1. Nationale Präferenzbildung	265
2.3.2. Von der Politisierung zur »Innenpolitisierung«	269
V. Fallstudie: Die Osterweiterung der Europäischen Union – von der EU-15 zur EU-25	274
1. Die Erweiterungspolitik der EU	275
1.1. Annäherung an die Union - Die Vorbeitrittsphase	276
1.1.1. Erste Schritte auf dem Weg zur Osterweiterung	277
1.1.2. Von der Kooperation zur Assoziierung	279
1.1.3. Die Erweiterung des Kandidatenkreises und die Umsetzung der Europa-Abkommen	283
1.1.4. Über die Assoziierung hinaus: Von den Kopenhagener Kriterien zur Essener Beitrittsvorbereitung	286
1.1.5. Von der Heranführung zum Beginn des Beitrittsprozesses: Vom Europäische Rat von Madrid bis zur Agenda 2000	290
1.1.6. Auf dem Weg zur Osterweiterung: Der Luxemburger Erweiterungsgipfel und die Eröffnung der Verhandlungen	295
1.2. Die klassische Erweiterungsmethode: Vertragsgrundlagen, Beitrittskriterien und Verfahren	301
1.3. Die Phase der Beitrittsverhandlungen	309
1.3.1. Der Verhandlungsbeginn zur EU-Osterweiterung	309
1.3.2. Die Schlussphase der Verhandlungen	316
1.3.3. Der Abschluss des Beitrittsprozesses und der Beitrittsvertrag	322
1.4. Zusammenfassung – Die Charakteristika der EU-Osterweiterungspolitik	326
2. Die deutsche Osterweiterungspolitik	328
2.1. Die deutschen Motive für die Osterweiterung der EU	329
2.1.1. Politische und politisch-moralische Motive	329
2.1.2. Die ökonomischen Interessen an der Osterweiterung	333
2.2. Akteure der deutschen Erweiterungspolitik	341
2.2.1. Die Koordinierung der Erweiterungspolitik in der Bundesregierung	342
2.2.2. Die Begleitung der EU-Osterweiterung durch den Deutschen Bundestag und durch die Parteien	348
2.2.2.1. Die Parteien und ihre Politik zur EU-Osterweiterung	355
2.2.3. Die Erweiterungspolitik der Länder	363
2.2.4. Positionen der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft und der Gewerkschaften	372
2.2.4.1. Die Stellungnahmen der deutschen Industrie- und Wirtschaftsverbände	374
2.2.4.2. Die Stellungnahmen der deutschen Gewerkschaften	382
2.2.5. Die EU-Osterweiterung in der öffentlichen Meinung	386
2.3. Die Phasen der deutschen Erweiterungspolitik	392
2.3.1. Die erste Periode der Erweiterungspolitik – Von der deutschen Einheit bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen	393
2.3.1.1. Von der Kooperation zur Assoziierung - Die ersten Schritte 1989/90	393
2.3.1.2. Die Verhandlungen über Europa-Abkommen zwischen 1990 und 1992	396

2.3.1.3.	Die Suche nach der französischen Unterstützung 1993 und die Ratifizierung der Europa-Abkommen	404
2.3.1.4.	Die deutsche Ratspräsidentschaft 1994 – Neue Instrumente, alte Konflikte	410
2.3.1.5.	Deutsche Heranführungshilfen und die Erweiterungskosten	418
2.3.1.6.	Die Entscheidung über das Beitrittsszenario	423
2.3.1.7.	Die Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen	429
2.3.2.	Die zweite Phase: Die Beitrittsverhandlungen	433
2.3.2.1.	Kontinuität der deutschen Erweiterungspolitik trotz des Regierungswechsels in Bonn	436
2.3.2.2.	Die Aufnahme der Verhandlungen im Oktober 1998	442
2.3.2.3.	Die Intensivierung der Beitrittsverhandlungen unter deutscher und finnischer Präsidentschaft 1999	444
2.3.2.4.	Die Modalitäten der Beitrittsverhandlungen in der innenpolitischen Auseinandersetzung	450
2.3.2.5.	Das deutsche Interesse an Übergangsfristen und Sonderregelungen	455
a)	Der Schutz des deutschen Gütertransportgewerbes	456
b)	Der Schutz des deutschen Arbeitsmarktes	459
c)	Die Förderung der deutschen Grenzregionen	471
d)	Sonderregelungen in der Justiz- und Innenpolitik	475
e)	Das deutsche Sonderproblem der Beneš-Dekrete	478
2.2.2.6.	Die Endphase der Beitrittsverhandlungen	483
2.3.2.7.	Die Politisierung der Verhandlungen im Jahr 2002	490
a)	Die EU-interne Einigung auf die Finanzierung der Osterweiterung und die innerdeutsche Politisierung	491
b)	Zum Schlussakkord in Kopenhagen	499
2.4.	Fazit: Die Politisierung der deutschen Erweiterungspolitik	508
2.4.1.	Nationale Präferenzbildung	509
a)	Erweiterung oder Vertiefung der Europäischen Union?	511
b)	Begrenzung der deutschen Nettozahlungen oder Bereitschaft zur Übernahme der Erweiterungskosten?	512
c)	Westeuropäische Partnerschaft oder Anwalt der Beitrittskandidaten?	513
d)	Erweiterung als strategische Chance oder als sektorale Bedrohung?	514
2.4.2.	Ansatzpunkte der Politisierung	515
VI.	Resümee	538
VII.	Literaturverzeichnis	541
	Lebenslauf	568

Zusammenfassung

Ausgehend von der These, dass die deutsche Europapolitik seit der Zäsur 1989/90 zunehmend pragmatischer, kontroverser und somit normaler geworden ist, untersucht die vorliegende Arbeit diese Veränderung der deutschen Europapolitik am Beispiel zweier Fallstudien zu den EU-Verhandlungen zum Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006 (Agenda 2000) und den Prozess der Osterweiterung der EU. Über die stets aktuelle Frage nach Kontinuität und Wandel der deutschen Europapolitik hinaus, ist es das Ziel der Analyse, die Gründe, die Indikatoren und die Kriterien für die konstatierte „Normalisierung“ der deutschen Europapolitik herauszuarbeiten.

Die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses nach 1989/90 machte die Europäisierung neuer Politikfelder und damit deren europapolitische Relevanz und Durchdringung unausweichlich. Beinahe zwangsläufig wurde die Europapolitik zu einem Feld der innenpolitischen Auseinandersetzung. Auch für die deutsche Europapolitik führte dieser Prozess zu einer engen Verflechtung von europäischen und nationalen Entscheidungsprozessen und politischen Arenen. Die deutsche Europapolitik veränderte sich in zweifacher Hinsicht:

1. Die deutsche Innenpolitik wurde europäischer. Bislang klassisch innenpolitische Politikfelder wurden europäisiert. Damit mussten sich auch die in diesen Politikbereichen aktiven Politiker, Verwaltungseinheiten, Verbände und Interessengruppen für die zusätzliche europäische Entscheidungsebene interessieren. Das Feld der europapolitischen Akteure wurde größer.
2. Die europäisierten Politikbereiche wiederum übertrugen ihre spezifischen innenpolitischen Auseinandersetzungen und Debatten in die deutsche Europapolitik, die so zunehmend auch zu einer Arena innerstaatlicher Politisierung wurde. In der Folge wurde ein von pragmatischen Nützlichkeitsabwägungen geprägter Blick der Fachpolitiker auf europapolitische Entscheidungsprozesse und die administrative Routinisierung der deutschen Europapolitik gestärkt.

Diese Arbeit kann jedoch weder das gesamte Politikfeld »deutsche Europapolitik« untersuchen, noch dessen Entwicklungen seit 1990 umfassend darstellen. Die hier gestellte Frage nach dem dynamischen Interaktionsverhältnis zwischen Europäischer Union, deutscher Europapolitik und nationaler Innenpolitik soll vielmehr mithilfe zweier qualitativer Fallstudien beantwortet werden:

1. Die Verhandlungen zum dritten mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006, die sogenannte Agenda 2000.
2. Der Prozess der Osterweiterung der Europäischen Union seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes 1989/90 bis zum Beitritt der acht neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa am 1. Mai 2004.

Die beiden umfangreichen Fallstudien dieser Untersuchung haben gezeigt, dass die Wechselbeziehung zwischen innenpolitischen Auseinandersetzungen und europäischen Entscheidungsprozessen sich verdichtet hat. Die notwendige Aufspaltung grundsätzlicher europapolitischer Entscheidungen in eine Vielzahl konkretisierender Einzelentscheidungen und Implementierungshandlungen eröffneten den Raum für die Versuche der Einflussnahme von Parteien, Verbänden und Interessengruppen.

Zwischen Europa- und Innenpolitik entwickelt sich zunehmend eine wechselseitige Interaktion. Europäische Entscheidungsprozesse werden für die innenpo-

litischen Debatten genutzt und häufig auch parteipolitisch polarisiert. Zwangsläufig wird die Europapolitik somit zu einem Feld der innenpolitischen, d.h. auch der parteipolitischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung. Sektorale und kurzfristige Interessen, pragmatische Kosten-Nutzen-Abwägungen – auch aus einem begrenzten innenpolitischen oder gar parteitaktischen Kalkül – sowie spezifische Anliegen einzelner Interessengruppen treten verstärkt in den Vordergrund. Die Europapolitik wird unter innenpolitischen Vorzeichen politisiert und polarisiert. Wird diese so polarisierte Europapolitik mit elektoralen oder utilitaristischen Erwägungen wichtiger Akteure des europapolitischen Entscheidungssystems verbunden, kann sie für machtpolitische und parteitaktische Kalküle instrumentalisiert werden – die Europapolitik wird in diesem Sinne zunehmend »innenpolitisiert«.

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Schaubild 1	Dynamische Interaktion: EU – Mitgliedstaat	51
Schaubild 2	Trilaterale Interaktion: EU, nationale Europapolitik und Innenpolitik	57
Tabelle 1	Indikatoren der Routinisierung, Politisierung und »Innenpolitisierung«	68
Schaubild 3	Entwicklung der öffentlichen Meinung zur Europäischen Union 1985-2006	96
Tabelle 2	System der europapolitischen Koordinierung in der Bundesregierung	107
Tabelle 3	Die Finanzpakete der EU	137
Tabelle 4	Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Finanzielle Vorausschau 2000-2006	149
Schaubild 4	Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der Strukturfonds 2000-2006	151
Tabelle 5	Nationale Verhandlungspositionen zu Beginn der deutschen Präsidentschaft	173
Tabelle 6	Agenda 2000 – Ergebnis des Gipfels von Berlin - 1. Finanzielle Vorschau für die EU-15	184
Tabelle 7	Agenda 2000 – Ergebnis des Gipfels von Berlin - 2. Finanzielle Vorausschau für die EU-21	185
Tabelle 8	Sitzungen des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages zu den Themen der Agenda 2000 im ersten Quartal 1999	203
Tabelle 9	Eigenmittelzahlungen und Rückflüsse Deutschlands aus dem EU-Haushalt 1993-1999 (in Mio. ECU)	216
Tabelle 10	Ergebnis der Fallstudie zu den EU-Finanzverhandlungen	273
Tabelle 11	Verlauf und Dauer der bisherigen Beitrittsprozesse	307
Tabelle 12	Road Map der Beitrittsverhandlungen 2001/02	313
Tabelle 13	Vorschlag der Kommission zur Finanzierung der Erweiterung v. 30. Januar 2002 (in Mio. € in Preisen von 1999)	319
Tabelle 14	Ansätze der Agenda 2000 für die Erweiterung (in Mio. € in Preisen von 1999)	320
Tabelle 15	Vereinbarte Übergangsfristen im Beitrittsvertrag	325
Schaubild 5	Entwicklung des deutschen Außenhandels mit Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Slowakei (bis 1992 Tschechoslowakei) sowie Ungarn, der EU-15 und der Welt seit 1985 (1985 = 100)	336
Schaubild 6	Anteil des Bestandes an deutschen Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedstaaten und den EU-14 an den gesamten deutschen Direktinvestitionsbeständen, 1992-2004, in %	340
Tabelle 16	Anhörungen des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestags zur EU-Osterweiterung	352
Schaubild 7	Zustimmung zur EU-Osterweiterung	389
Schaubild 8	Bedeutung der Erweiterungskriterien	391
Tabelle 17	Transform-Haushalt (in Tsd. DM)	421
Tabelle 18	Ergebnis der Fallstudie zur EU-Osterweiterung	520
Tabelle 19	Ergebnis der Fallstudien – Trilaterale Interaktion zwischen EU, deutscher Europapolitik und Innenpolitik	535

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AdR	Ausschuss der Regionen
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BGL	Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BML	Bundeslandwirtschaftsministerium
BMWi	Bundeswirtschaftsministerium
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
CdS	Konferenz der Chefs der Staats- und Senatskanzleien
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
ČSFR	Tschechische und Slowakische Föderative Republik
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DBV	Deutscher Bauernverband
DIHT/DIHK	Deutscher Industrie und Handelstag/ Deutscher Industrie und Handelskammertag
DIW Berlin	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DRV	Deutscher Raiffeisenverband
EA	Europa-Archiv
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
Ecofin	Rat für Wirtschaft und Finanzen der EU
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	European Free Trade Area
EG-V	EG-Vertrag – Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMK	Europaministerkonferenz
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EQUAL	EU-Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art beim Zugang zum Arbeitsmarkt
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU-V	EU-Vertrag – Vertrag über die Europäische Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FdP	Freunde der Präsidentschaft
FDP/F.D.P.	Freie Demokratische Partei
FMK	Finanzministerkonferenz
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FT	Financial Times
FTD	Financial Times Deutschland
FR	Frankfurter Rundschau
GA	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
IG Bau	Industriegewerkschaft Bau-Agrar-Umwelt
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
Interreg	EU-Gemeinschaftsinitiative zur Förderung grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
KSE	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale)
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
MPL-Ost	Ministerpräsidentenkonferenz der ostdeutschen Länder
MOEL	Mittel- und osteuropäischer Länder
Nabu	Naturschutzbund Deutschland
NCP	National Contact Point (im Rahmen des EU-Twinning Programms)
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PHARE	Poland and Hungary-Assistance for Restructuring the Economy
PIPr.	Plenarprotokoll
PVS	Politische Vierteljahresschrift
ÖTV	Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft
SIS	Schengener Informationssystem
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office of the European Commission
TAZ	Tageszeitung
TEN	Transeuropäische Netze
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
WTO	World Trade Organisation
ZDH	Zentralverband des deutschen Handwerks
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen
ZJI	Zusammenarbeit im Bereich Innen- und Justizpolitik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

I. Einleitung

Zweifellos begann 1989/90 eine neue Epoche der europäischen Geschichte – die Nachkriegszeit wurde endgültig beendet und die bipolare Weltordnung des Kalten Krieges beseitigt.¹ In unzähligen Beiträgen wurde diese Diskontinuität als prägender Wesenszug betont, und in der Tat veränderten sich die Rahmenbedingungen und das Koordinatensystem, in dem die deutsche Außen- und Europapolitik seither agieren muss.² Zugleich wuchsen die Anforderungen und die Erwartungen an das vereinte Deutschland. Es sah sich der paradoxen Situation ausgesetzt, dass die deutsche Außen- und Europapolitik den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung tragen sollte, ohne allerdings die Kontinuität zu den Grundzügen der deutschen Politik vor 1989/90 in Frage zu stellen. Deshalb wiederholten seit 1990 alle politischen Akteure fast gebetsmühlenartig die Formel von der Kontinuität der deutschen Außen- und Europapolitik.³ Andererseits erhoben einige Beobachter die Forderung, die „neue deutsche Ideologie“⁴ der Einbettung in ein integriertes Europa und des „attritional“ (Timothy Garton Ash), des „höflichen“ (Daniel Vernet) oder des „übertriebenen“ (Jeffrey J. Anderson) Multilateralismus⁵ dürfe unter den veränderten internationalen Rah-

- 1 Der frühere Bundesaußenminister Joschka Fischer schrieb: „Etwas völlig Neues, Einmaliges scheint sich seit dem Epochenbruch 1989/90 entwickelt zu haben, das sich in einer bisher niemals dagewesenen globalen technologisch-ökonomischen Integration, in der weltweiten Einzelstellung einer Macht ohne Gegengewicht und in einer kaum gekannten machtpolitischen Asymmetrie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausdrückt, um nur einige der neuen Faktoren und Veränderungen zu benennen.“ Joschka Fischer, *Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens*, Köln 2005, S. 154/55.
- 2 Der dänische Politikwissenschaftler Bertel Heurlin fasste diesen Zusammenhang in einem Satz zusammen: „Germany is new because Europe is new. And Europe is new because the world is new.“ Vgl. Bertel Heurlin, *Germany in Europe in the Nineties*, London 1996, S. 44. Ähnlich auch Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München/Wien 1993, S. 556: „Doch Deutschlands Lage hatte sich drastisch verändert, und wieder einmal wurde die europäische Frage neu gestellt.“ Vgl. aus dem breiten Schrifttum zu dieser Frage in der ersten Hälfte der 90er Jahre exemplarisch Paul B. Stares (Hrsg.), *The New Germany and the New Europe*, Washington 1992; Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994; Karl Kaiser, *Das vereinigte Deutschland in der internationalen Politik*, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Grundlagen*, Band 1, München 1994, S. 1-14; Gunther Hellmann, *Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany*, in: *Mershon International Studies Review*, 1996, Vol. 40, No. 1, S. 1-39.
- 3 Vgl. Gunter Hellmann, *Nationale Normalität als Zukunft? Zur Außenpolitik der Berliner Republik*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1999, 39. Jg., H. 7, S. 837-847. Hellmann schreibt: „Das hervorstechendste Merkmal deutscher Außenpolitik nach 1990 war die Kontinuität der Kontinuitätsrhetorik.“ (S. 837). Josef Joffe spricht gar von dem vereinten Deutschland als der „Inkarnation der Kontinuität“, Vgl. Josef Joffe, *Ein Wunderwerk der Kontinuität. Parameter rot-grüner Außenpolitik*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1999, 39. Jg., H. 11, S. 1324-1335, hier S. 1330.
- 4 Vgl. Hans-Peter Schwarz, *La nouvelle idéologie allemande: „l'Europe“*, in: *Politique Étrangère*, 1996, 61. Jg., H. 3, S. 537-552.
- 5 Vgl. Timothy Garton Ash, *Germany's choice*, in: *Foreign Affairs*, 1994, Vol. 73, No. 4 July/August, S. 65-81, S. 71; Daniel Vernet, *Europäisches Deutschland oder deutsches Europa? Deutsche Interessenpolitik in Europa*, in: *Internationale Politik*, 1997, 52. Jg., Nr. 2, S. 15-22, S. 17; Jeffrey J. Anderson, *Hard interests, soft power, and Germany's changing role in Europe*, in: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), *Tamed power: Germany in Europe*, Ithaca NY 1997, S. 80-107, S. 85.

menbedingungen nicht einfach fortgesetzt werden. Vielmehr sei nun eine eindeutige Festlegung der neuen Prioritäten deutscher Außen- und Europapolitik erforderlich, deren Grundlage die Definition der nationalen Interessen sei.⁶ Diese Forderung einer auch machtpolitischen Neuausrichtung wurde in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre immer lauter geäußert und führte zu einer teilweise kontrovers geführten Debatte über eine »Normalisierung« der deutschen Außen- und Europapolitik. Im Zentrum dieser Debatten stand stets die „Suche nach der Verträglichkeit für Europa“⁷ bzw. der neuen Rolle, die das „neue Deutschland im neuen Europa“⁸ übernehmen sollte – also der Frage nach einem »deutschen Europa oder einem europäischen Deutschland«.

Der Regierungswechsel zur rot-grünen Koalition verstärkte in den Augen vieler Beobachter die Tendenz zur Normalisierung der deutschen Außenpolitik sowie zur Betonung des nationalen Handlungsspielraums und der deutschen Interessen.⁹ Mit der Regierung Schröder/Fischer gelangte im September 1998 erstmals, so konstatierten in- und ausländische Beobachter, eine Politikergeneration an die Spitze der Leitungs- und Entscheidungsinstitutionen der Bundesrepublik, die keine persönliche Erinnerung an den 2. Weltkrieg hatten und die der Nachkriegs- bzw. der „68er“-Generation angehörten.¹⁰ Darüber hinaus wurde zunächst auf eine geringe internationale Erfahrung dieser neuen rot-grünen Spitzenpolitiker und ihre Präferenz für die Innenpolitik hingewiesen.¹¹ Die neue Regierung verfolgte in ihrer Außen- und Europapolitik einen selbstbewussten Stil der „neuen Unbefangenheit“.¹² Die ausdrücklich angestrebte Normalisierung der deutschen Europapolitik führte zu einer Konditionierung der Selbstverpflichtung auf das grundsätzliche Integrationsprojekt und damit einhergehend zu einer deutlicheren Betonung der nationalen Interessen sowie einem neuen Selbstverständnis und Selbstbewusstsein der deutschen Politik.¹³ Die von Bundeskanzler Schröder dann im Bundestagswahlkampf 2002 benutzte Metapher vom „deut-

- 6 Vgl. die sehr frühe und prononcierte Darstellung von Timothy Garton Ash, *Germany's choice*, a.a.O.; ebenso aus deutscher Sicht Michael Stürmer, *Deutsche Interessen*, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 1, a.a.O., S. 39-61; William E. Paterson, *Beyond Semi-Sovereignty: The New Germany in the New Europe*, in: *German Politics*, 1996, Vol. 5, No. 2, S. 167-184; Egon Bahr, *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1998.
- 7 Vgl. Wolfgang Wagner, *Die Dynamik der deutschen Wiedervereinigung. Suche nach einer Verträglichkeit für Europa*, in: *EA*, 1990, 45. Jg., H. 3, S. 79-88.
- 8 Vgl. Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas*, a.a.O., S. 556.
- 9 Vgl. Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven*, in: *APuZ*, 2002, B 48, S. 7-15; Gunther Hellmann, *Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung*, in: *APuZ*, 2002, B 48, S. 24-31; Adrian Hyde-Price /Charlie Jeffery, *Germany in the European Union: Constructing Normality*, in: *JCMS*, 2001, Vol. 39, No. 4, S. 689-717.
- 10 Hanns W. Maull, *Die Außenpolitik der rot-grünen Koalition in Deutschland: Kontinuität und Wandel*, in: *Jahrbuch internationale Politik 1999/2000*, München 2001, S. 161-172.
- 11 Vgl. Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer*, a.a.O.; Gregor Schöllgen, *Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder*, in: *APuZ*, 2005, B 32/33, S. 3-8 und sehr kritisch Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesregierung Schröder/Fischer in zeitgeschichtlicher Perspektive*, in: *Politische Studien*, 2005, 56. Jg., H. 402, S. 78-85.
- 12 Hanns W. Maull, *Die Außenpolitik der rot-grünen Koalition in Deutschland: Kontinuität und Wandel*, a.a.O., S. 170f.
- 13 Vgl. z.B. Charlie Jeffery /William E. Paterson, *Germany and European Integration: A Shifting of Tectonic Plates*, in: *West European Politics*, 2003, Vol. 26, No. 4, S. 59-75; Marianne Kneuer, *Deutsche Europapolitik ohne inneren Kompass*, in: *Die Politische Meinung*, 2004, 50. Jg., Nr. 418, S. 21-29.

schen Weg“ wurde zum Beleg für eine »normalisierte« deutsche Außenpolitik¹⁴ oder gar einen neuen deutschen Sonderweg.¹⁵

Zugleich wurde im deutschen europapolitischen Diskurs die Einbindung in die Europäische Union zunehmend mit Skepsis und Distanz verfolgt. Die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses mit dem Vertrag von Maastricht wurde von einer Stärkung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte von Bundestag und Bundesrat begleitet. Insbesondere die deutschen Länder belegten die Ausdehnung der EU-Zuständigkeiten mit den Schlagworten „Kompetenzanmaßung“ oder „schleichende Kompetenzübertragung“.¹⁶ Von deutscher Seite wurde mit Vehemenz eine Diskussion über eine primärrechtlich verankerte und möglichst präzise Reform der europäischen Kompetenzordnung¹⁷ auf die Tagesordnung der europäischen Politik gesetzt.¹⁸ Die Kritik an der bestehenden Kompetenzordnung in der EU war verbunden mit grundsätzlichen Fragen nach der demokratischen Legitimität und der Legitimation europäischer Entscheidungen, der Souveränität und Autonomie der EU-Mitgliedstaaten und damit implizit dem Ziel des europäischen Integrationsprozesses und den Grundlagen der EU. Die spürbaren Vorbehalte in der deutschen Europapolitik gegen eine weitere Vertiefung des Integrationsprozesses gipfelten in dem Ausruf des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog: „Europa entmachtet uns und unsere Vertreter“.¹⁹ Er plädierte dafür, dass ein „abschließender Kompetenzkatalog, der Umfang und

14 Verstärkt wurde die Unsicherheit über den weiteren Kurs der deutschen Europapolitik durch den Umzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin. In seiner Regierungserklärung vor dem Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs in Helsinki im Dezember 1999 sprach Bundeskanzler Schröder deshalb davon, dass der Umzug nach Berlin „keine Abkehr von den außenpolitischen Grundorientierungen der Bundesrepublik Deutschland“ bedeute. „Die feste Integration und Verankerung in Europa, aber eben auch in der Atlantischen Allianz bleiben die Grundlage deutscher Außenpolitik.“ Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/77 v. 3. Dezember 1999, S. 7061 (A).

15 Vgl. Gunther Hellmann, Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: „Deutsche Wege“ in der Außenpolitik, in: APuZ, 2004, B11, S. 32-39; Gunther Hellmann, Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus, in: WeltTrends, 2004, 12. Jg, Nr. 42, S. 79-88 sowie die zahlreichen Stellungnahmen hierzu unter dem Stichwort »Großmächtiges Deutschland« in den nachfolgenden Heften WeltTrends, Nr. 43 bis Nr. 46.

16 Vgl. Peter Becker, Die vertikale Kompetenzordnung im Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp /Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 187-208; Matthias Ruffert, Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, in: Jürgen Schwarze /Armin Hatje (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon, Europarecht, Beiheft 1, 2009, S. 31-49; sh. insbesondere das gemeinsame Papier des damaligen Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Wolfgang Schäuble und des bayerischen Europaministers Reinhold Bocklet, „Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag“, Berlin v. 26.11.2001.

17 Bundesaußenminister Fischer hatte in seiner Humboldt-Rede davon gesprochen, dass eine konstitutionelle Neugründung Europas und die grundlegende Neuordnung der Kompetenzen einander bedingen. Die präzise Abgrenzung zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene werde zur „Hauptachse“ einer europäischen Verfassung. Joschka Fischer, „Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, Rede an der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. Fischer führte in seiner Rede weiter aus: „Die Souveränitätsteilung von Föderation und Nationalstaaten setzt einen Verfassungsvertrag voraus, der festlegt, was europäisch und was weiterhin national geregelt werden soll.“

18 Vgl. Peter Becker /Olaf Leiß, Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden 2005.

19 Roman Herzog /Lüder Gerken, Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, in: Welt am Sonntag v. 14.1.2007.

Grenzen der EU-Zuständigkeiten festlegt²⁰, unbedingt notwendig sei. Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts²⁰ spiegelte in Fortschreibung seines früheren Urteils zum Vertrag von Maastricht²¹ die Distanz und die Skepsis gegenüber weiteren Integrationsschritten wider, indem es den Akzent auf die nationalstaatliche Identität und Souveränität legte, die es zu schützen gelte. Das Gericht stärkte in seinem Urteil die nationale parlamentarische Mitwirkung an der deutschen Europapolitik zur Einhegung qualitativ neuer Integrations Schritte.²²

Die so veränderte Europapolitik manifestierte sich, so der Vorwurf einiger Kritiker, vornehmlich im Verlust einer visionären Europaidee, die ersetzt worden sei durch eine an Effizienzkriterien und an Kosten-Nutzen-Erwägungen orientierte Politik.²³ Beschwor der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl zu Beginn seiner Amtszeit und noch im April 1992 das Ziel der „Vereinigten Staaten von Europa“²⁴, bzw. eine föderale Europa-Idee, so bezeichnete er diese Zielvorgabe der deutschen Europapolitik am Ende seiner Amtszeit als einen „Fehler“²⁵. Weitere Indizien lassen einige Beobachter zu dem Schluss kommen, dass ein europapolitischer Wandel festzustellen sei, der einem „Paradigma-Wechsel“²⁶ gleichkomme. Der europapolitische Grundkonsens²⁷, den alle Parteien, Verbände und Interessengruppen und die überwiegende Mehrheit der Deutschen geteilt hatten, sei zurückgegangen und einer zurückhaltenden Einstellung oder gar Skepsis gegenüber dem europäischen Integrationsprozess gewichen. Allerdings, so interpretieren wissenschaftliche Beobachter diese Umfragen, sei eine zunehmend reservierte Haltung gegenüber dem europäischen Integrationsprozess nicht gleichzusetzen mit einer grundsätzlichen Positionsveränderung der mit der Europapolitik betrauten Experten und der politikbestimmenden Elite.²⁸

Die deutsche Europapolitik nach der Zeitenwende 1989/90 unterlag also, trotz aller Kontinuitätsbeteuerungen, einem – wenn auch schleichendem – Wandel.

20 Vgl. BVerfG 123, 267; Az: 2 BvE 2/08 v. 30.6.2009.

21 Vgl. BVerfG 89, 155; Az: 2 BvE 2159/92 v. 12.10.1993.

22 Vgl. Peter Becker /Andreas Maurer, Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU, SWP-Aktuell 2009/A 41, Juli 2009.

23 Vgl. Peter Hort, Die deutsche Europapolitik wird „britischer“. Bonn stellt das Integrationsmodell in Frage und orientiert sich mehr an Kosten und Nutzen, in: FAZ v. 20.10.1997, S. 16.

24 Vgl. Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl am 3. April 1992 in Königswinter vor dem Bertelsmann-Forum „Zielvorstellungen und Chancen für die Zukunft Europas“, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Helmut Kohl. Bilanzen und Perspektiven. Auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn 1997, S. 26-33, S. 27.

25 Vgl. Rede vor dem Bayerischen Unternehmenstag am 1. Juli 1997 in München, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 68, 18.8.1997, S. 826-827.

26 Michèle Knodt /Nicola Staeck, Shifting paradigms: Reflecting Germany's European policy, in: European Integration Online Paper, 1999, Vol. 3, No. 3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-003a.htm>; vgl. auch Charlie Jeffery /William E. Paterson, Germany and European Integration: A Shifting of Tectonic Plates, a.a.O.

27 So Karlheinz Reif, Eine Ende des „Permissive Consensus? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden 1993, S. 23-40.

28 Christian Deubner, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?, Baden-Baden 1995, S. 32; Simon Bulmer /Charlie Jeffery /William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 11-102, S. 17.

Josef Janning sprach von einer „kalkulierten Integrationsstrategie“²⁹ der deutschen Europapolitik. Die Verfolgung kurzfristiger Interessen dominiere, häufig um aktueller ökonomischer Vorteile willen, wobei auch Konflikte mit traditionellen Partnern und der Europäischen Kommission billigend in Kauf genommen würden. Vereinzelt wurde gefordert, dass Deutschland seine ‚natürliche‘ Führungsrolle in der Europäischen Union einnehmen und bewusst wahrnehmen müsse.³⁰ Gunther Hellmann nahm diese Forderung auf und konstatierte eine „Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung“³¹ der deutschen Außen-, Sicherheits- und Europapolitik. Diese Entwicklung habe inzwischen als sichtbarster Ausdruck „der Renationalisierung des deutschen Interessendiskurses“³² zu einer „Ent-Europäisierung“ der deutschen Außen- und Europapolitik geführt.

1. Problemstellung

Dass der fundamentale Wandel der internationalen Rahmenbedingungen, der neuen Strukturen und Koordinaten deutscher Außen- und Europapolitik und der sich daraus ergebenden Veränderung der relativen Machtposition des vereinten Deutschland in Europa Folgen für die deutsche Politik innerhalb der Europäischen Union hatten, steht heute außer Frage. Dennoch bestehen Differenzen in der Bewertung dieser Auswirkungen. Während Thomas Risse auf dem Gebiet der Europapolitik „die geringsten Veränderungen in der Außenpolitik der rot-grünen Bundesregierung“³³ konstatierte, hat Wilhelm Knelangen „deutliche Kennzeichen eines Wandels in der deutschen Europapolitik identifiziert“, dessen Grundlage bereits in den 1990er Jahren gelegt worden sei.³⁴ Die neue Normalität der deutschen Europapolitik zeige sich in einem deutlichen Trend der europapolitischen Alltagspolitik zu einer zunehmenden Pragmatisierung und Routinisierung.³⁵

Dabei ist es nahezu selbstverständlich, dass gerade die deutsche Europapolitik in den Debatten über Kontinuität und Wandel sowie über die »Normalisierung«

29 Vgl. Josef Janning, Deutschland und die Europäische Union: Integration und Erweiterung, in: Karl Kaiser /Joachim Krause (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3, Interessen und Strategien, München 1996, S. 32-54.

30 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, Berlin 2005.

31 Gunther Hellmann, „...um diesen deutschen Weg zu Ende gehen zu können.“ Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer, in: Christoph Egle /Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden 2007, S. 453-479.

32 Gunther Hellmann, Deutschland, Europa und der Osten. Für den Erfolg einer neuen EU-Ostpolitik ist die Re-Europäisierung des deutschen Interessendiskurses eine wichtige Bedingung, in: Internationale Politik, 2007, Jg. 62, H. 3, S. 20-28, S. 23. Ähnlich Gunther Hellmann, Lamed Power: Germany and European Integration, in: Gunther Hellmann, (Hrsg.), Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?, Basingstoke/Houndsmill 2006, S. 156-184.

33 Thomas Risse, Kontinuität und Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik?, in: APuZ, 2004, B11, S. 24-31, S. 26.

34 Wilhelm Knelangen, Eine neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?, in: APuZ, 2005, B 38/39, S. 24-30, S. 24/25.

35 Vgl. Peter Becker, Die Europapolitik des vereinten Deutschland zwischen Kontinuität und Wandel. Normalisierung, Pragmatisierung und Routinisierung, in: Eckhard Jesse /Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Neues Deutschland? Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung, Baden-Baden 2008, S. 141-176.

und Interessenorientierung der deutschen Außenpolitik höchst umstritten war und ist. In diesem Politikfeld verbinden sich die grundsätzlichen Fragen nach der Positionierung des vereinten Deutschland im europäischen Staatensystem, der fortdauernden Einbindung in die multilateralen Entscheidungsstrukturen und die Unterordnung unter die supranationalen Institutionen der Europäischen Union mit dem grundsätzlichen Rollenverständnis des vereinten Deutschland.

Jedoch war nicht nur die deutsche Europapolitik Veränderungen und Anpassungen unterworfen; die europäische Integrationsgemeinschaft selbst hat sich fundamental verändert. Mit der deutlichen Vertiefung seit der Zäsur 1989/90 (fünf Regierungskonferenzen und vier Vertragsänderungen) verwandelte sich der Handlungsrahmen der deutschen Europapolitik. Die Europäische Union näherte sich ihrem Leitbild einer immer engeren Union der Völker Europas zum Teil mit großen Schritten (durch die Verträge von Maastricht und Lissabon) zum Teil mit kleinen Schritten (durch die Verträge von Amsterdam und Nizza) an. Zugleich weitete sich die EU in zwei Erweiterungsprozessen nach Norden und Osten aus. Beide Prozesse – Erweiterung und Vertiefung – bildeten die Kernsubstanz der deutschen europapolitischen Ziele sowohl vor als auch nach der Epochenwende 1989/90. Inzwischen unterscheidet sich die Europäische Union³⁶ in Bezug auf die Reichweite des Integrationsprozesses, die Tiefe der Kooperation und die supranationale Rechtsetzung grundlegend von anderen Formen zwischenstaatlicher Kooperation und internationaler Regime. Sie greift heute immer tiefer in klassische Politikfelder nationalstaatlicher Politik ein. Diese Europäisierung neuer Politikfelder³⁷ – angefangen bei der Agrarpolitik bis hin zum Verbraucherschutz oder klassisch innenpolitischen Politikbereichen wie der Steuer-, der Innen- und der Justizpolitik oder gar der Gesundheits- und Bildungspolitik – führt dazu, dass nicht nur die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik verschwimmen und diffundieren, sondern auch, dass Politikbereiche, die bislang kaum oder gar nicht von europäischer Rechtsetzung beeinflusst worden sind, nun eine eigene europäische Dimension entfalten.³⁸

Seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 wurde schrittweise der Primat der ökonomisch begründeten und legitimierten Integration um eine politische Dimension ergänzt. Damit veränderten sich auch die Funktion und die Bedeutung des Integrationsprozesses für die Mitgliedstaaten. Und dies wiederum hatte Rückwirkungen auf die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Die Nationalstaaten wurden immer fester in ein komplexes europäisches Entscheidungssystem eingebunden, in dem sie ihre Kompetenzen und Entscheidungsvollmachten mit den EU-Organen teilen mussten; jede nationale Außen- und Europapolitik innerhalb der Europäischen Union wurde seither und insofern durch die Mitgliedschaft geprägt – „membership matters“³⁹.

36 Im Folgenden wird die Bezeichnung EU oder Europäische Union als Sammelbegriff sowohl für die Europäische Gemeinschaft vor der Gründung der Europäischen Union 1993 als auch für die Gesamtheit der Rechtsgemeinschaften von EU und EG verwendet.

37 Zu den Europäisierungsprozessen grundlegend und einfürend Kevin Featherstone /Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford 2003; Thomas Risse /Maria Green Cowles /James Caporaso, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY 2001.

38 Vgl. Simon Hix, *The Political System of the European Union*, New York 2005, 2. Aufl.; Wolfgang Wessels, *Das Politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden 2008.

39 Vgl. Wayne Sandholtz, *Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*, in: *JCMS*, 1996, Vol. 34, No. 3, S. 403-429.

Das gilt auch für die europapolitische Präferenzbildung und Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten. Die Europäisierung der neuen Politikbereiche erforderte eine Antwort und eine europapolitische Positionsbestimmung der Mitgliedstaaten.⁴⁰ Dies löste automatisch eine Europäisierung zusätzlicher Bereiche des politisch-administrativen Regierungsapparats aus.⁴¹ Auch das deutsche europapolitische Entscheidungssystem wurde an die veränderten Rahmenbedingungen und die erhöhten Anforderungen angepasst.⁴² Allerdings, so Kenneth Dyson und Klaus H. Goetz, hätten sich einige Akteure der deutschen Innenpolitik noch nicht auf diese veränderten, europäisierten politischen Rahmenbedingungen eingestellt. Es bestehe vielmehr ein schwieriges Verhältnis, eine „uncomfortable co-existence“ zwischen den zentralen politischen Akteuren und Institutionen in der Bundesrepublik und dem europäischen Integrationsprozess, sozusagen ein „systematic gap“⁴³.

Die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses nach 1989/90 machte demzufolge die Europäisierung neuer Politikfelder und damit deren europapolitische Relevanz und Durchdringung unausweichlich. Damit veränderten sich zugleich auch die bisherigen mitgliedstaatlichen Europapolitiken, die sich nun aus einer Vielzahl europäisch beeinflusster nationaler Fachpolitiken zusammensetzten. Die nationale Innenpolitik mit ihren vielfältigen Politikbereichen und den Alltags- und Routineentscheidungen wurde für integrationspolitische Entscheidungen geöffnet und umgekehrt veränderten diese Fachpolitiken die mitgliedstaatliche Europapolitiken zu einem Mosaik sektoraler Teilpolitiken. Nationale Europapolitik wurde zunehmend bestimmt durch administrative Routine und sektorale Einzelentscheidungen. In der Folge nahmen die Ansatzpunkte für einen deutlich stärker innenpolitisch geprägten Blick auf die Europapolitik zu.

Auch für die deutsche Europapolitik führte der Prozess der Europäisierung zu einer engen Verflechtung von europäischen und nationalen Entscheidungsprozessen und politischen Arenen. Beinahe zwangsläufig wurde die Europapolitik zu einem Feld der innenpolitischen Auseinandersetzung. „Nach und nach werden politische Entscheidungen auf der EU-Ebene demselben hypothetischen Test auf Wählerverträglichkeit unterzogen, wie es das Publikum von der nationalen Bühne gewohnt ist.“⁴⁴ Sektorale und kurzfristige Interessen, pragmatische Kosten-Nutzen-Abwägungen auch aus einem innenpolitisch begründetem machtpolitischen oder gar parteitaktischen Kalkül sowie spezifische Anliegen

40 Vgl. Wolfgang Wessels /Andreas Maurer /Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One? The European Union and its Member States*, Manchester 2003; Simon Bulmer /Christian Lequesne (Hrsg.), *The Member States of the European Union*, Oxford 2005.

41 Vgl. Wolfgang Wessels, *Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995*, Opladen 2000.

42 Vgl. Klaus H. Goetz, *National Governance and European Integration. Intergovernmental Relations in Germany*, in: *JCMS*, 1995, Vol. 33, No. 1, S. 91-116; Simon Bulmer /Andreas Maurer /William E. Paterson, *Das Entscheidungs- und Koordinierungssystem deutscher Europapolitik*, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001, S. 231-265; Simon Bulmer /Andreas Maurer /William E. Paterson, *The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: hindrance or hand-maiden?*, *German Politics*, 2001, Vol. 10, No. 1, S. 177-206.

43 Kenneth Dyson /Klaus H. Goetz, *Europeanization Compared: The Shrinking Core and the Decline of ‘Soft’ Power*, in: Kenneth Dyson /Klaus H. Goetz (eds.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford 2003, S. 349-376, S. 350.

44 Timm Beichelt, *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden 2009, S. 13.

einzelner Interessengruppen treten verstärkt in den Vordergrund. Europapolitik wird insofern politisch kontroverser und damit »normaler«. Damit einher geht eine deutlich rationalere Begründung der Europapolitik nach Innen, d.h. eine Orientierung an sachlichen Kosten-Nutzen-Relationen.

Die deutsche Europapolitik veränderte sich also in zweifacher Hinsicht:

1. Die deutsche Innenpolitik wurde europäischer. Bislang klassisch innenpolitische Politikfelder wurden europäisiert. Damit mussten sich auch die in diesen Politikbereichen aktiven Politiker, Verwaltungseinheiten, Verbände und Interessengruppen für die zusätzliche europäische Entscheidungsebene interessieren. Das Feld der europapolitischen Akteure wurde größer.
2. Die europäisierten Politikbereiche wiederum übertrugen ihre spezifischen innenpolitischen Auseinandersetzungen und Debatten in die deutsche Europapolitik, die so zunehmend auch zu einer Arena innerstaatlicher Politisierung wurde. In der Folge wurde ein von pragmatischen Erwägungen geprägter Blick der Fachpolitiker auf europapolitische Entscheidungsprozesse und die administrative Routinisierung der deutschen Europapolitik gestärkt.

Allerdings bleibt die Frage offen, ob diese Indizien des Wandels und der Normalisierung der deutschen Europapolitik ursächlich auf den Epochenwandel 1989/90 und die deutsche Einheit zurückgehen. Dabei sind die Erkenntniskategorien von Kontinuität und Wandel keine messbaren und damit objektivierbaren Konzepte; es gibt keine allgemein anerkannte Grenze, bei deren Überschreitung Kontinuität in Wandel umschlagen würde. Vielmehr werden beide Kategorien subjektiv durch den Beobachter konstruiert⁴⁵ und sind also qualitative Konzepte. Sie sind zudem nur in ihrer Beziehung zueinander zu erfassen; Wandel wird nur vor dem Hintergrund von Kontinuität sichtbar. Beide Kategorien sind eng miteinander verbunden und aufeinander bezogen; sie sind mithin keine Antagonismen oder Alternativen, sondern komplementäre Prozesse, die auch gleichzeitig ablaufen können.⁴⁶

Bezogen auf den europapolitischen Kurs des vereinten Deutschland können in Anlehnung an die Einordnung durch Uwe Schmalz⁴⁷ als Kategorien von Wandel drei idealtypische Abstufungen unterschieden werden:

- a) Diskontinuität als fundamentaler und umfassender Systemwechsel, bei dem die bestehenden europapolitischen Strukturen, Konzepte und Präferenzen komplett abgelöst und durch neue ersetzt werden.
- b) Transformation als inkrementalistischer Wandel, bei dem die vorhandenen europapolitischen Strukturen schrittweise, aber signifikant verändert werden oder neue Strukturen hinzugefügt werden, ohne jedoch die grundlegenden Prämissen in Frage zu stellen.
- c) Kontinuierlicher Wandel (oder Kontinuität im Wandel), bei dem die bestehenden Strukturen in einem evolutionären Prozess stetig fortentwickelt bzw.

45 Vgl. K.J. Holsti, *The Problem of Change in International Relations Theory*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper No. 26, December 1998.

46 Medick-Krakau unterstreicht dies: „Wandel und Kontinuität sind Zwillingskonzepte; das eine kann ohne das andere nicht gedacht werden.“ Monika Medick-Krakau, *Außenpolitischer Wandel: Diskussionsstand – Erklärungsansätze – Zwischenergebnisse*, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1999, S. 3-31, S. 4.

47 Vgl. Uwe Schmalz, *Deutsche Europapolitik nach 1989/90*, in: Heinrich Schneider / Mathias Jopp / Uwe Schmalz (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik?*, a.a.O., S. 15-68.

an neue Rahmenbedingungen angepasst werden, ohne über die Grenzen dieser bestehenden europapolitischen Strukturen und Prämissen hinaus zu gehen.

Es bedarf demnach dieser Kategorisierung und zusätzlicher Indikatoren, um Wandel definieren und identifizieren zu können. Das Kriterium der Zeitdauer, in denen sich Veränderungen vollziehen, ist dabei eng verbunden mit einer zweiten Dimension von Wandel, der Wirkung der Veränderungsprozesse. Während kurze Prozesse oder einschneidende Ereignisse in ihren Konsequenzen intensiver wahrgenommen und erfahren werden, werden langfristige und eher schleichende Veränderungen häufig erst aus einer historischen Distanz als prägende Prozesse des Strukturwandels erkannt.⁴⁸

2. *Ausgangsthesen und Leitfragen*

Die hier vertretene These, die es zu untersuchen gilt, lautet also: Der Verweis auf eine veränderte deutsche Europapolitik nach 1989/90 übersieht den besonderen Einfluss der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses, der für die Formulierung und die Implementierung der deutschen Europapolitik bestimmend gewesen war.

Angesichts der konstatierten Entwicklung (1) zu einer Routinepolitik mit vorgegebenen und eingespielten Entscheidungsverfahren und -zyklen, (2) der Europäisierung bislang klassisch innenpolitischer Politikfelder sowie (3) der Zunahme der beteiligten und der einzubindenden Akteure verliert die Europapolitik ihre besondere Rolle als normativ begründeter und ideell aufgeladener Bestandteil der deutschen außenpolitischen Staatsräson. Ausgehend von dieser Ausgangsbeobachtung sollen zwei Arbeitshypothesen abgeleitet werden:

1. Deutsche Europapolitik wird mit der Vertiefung des Integrationsprozesses pragmatischer, technokratischer und zum Teil bürokratischer; sie wird aus dem Blickwinkel der zitierten Beobachter im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten »normaler«.
2. Mit der Öffnung bislang der nationalen Innenpolitik vorbehaltenen Politikfelder wird die Europapolitik zugleich auch »innenpolitischer«, d.h. sie folgt zunehmend den von machtpolitischen und parteitaktischen Kalkülen bestimmten Gesetzmäßigkeiten der Innenpolitik.

Im Kern geht diese Untersuchung also der Frage nach den Veränderungen der deutschen Europapolitik nach und versucht, die Gründe und die Ursachen zu beleuchten. Dabei wird Europapolitik als das staatliche Handeln im Rahmen der Europäischen Union verstanden, d.h. in einem engeren Sinn als die deutsche EU-Integrationspolitik.

Es ist das Ziel dieser Untersuchung, diesen Prozess der »Normalisierung« der deutschen Europapolitik nach der Zeitenwende 1989/90 zu analysieren sowie

48 Vgl. z.B. Thomas Risse, Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), Außenpolitischer Wandel, a.a.O., S. 33-57, S. 43ff. Heinrich Schneider differenziert zwischen „ongoing change“ und „guided change“; vgl. Heinrich Schneider, Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias Jopp /Andreas Maurer /Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 19-147, S. 98.

die kontinuierliche Veränderung zu einer pragmatischen und zunehmend von innenpolitischen Präferenzen beeinflussten Politik aufzuzeigen. Die zentrale Forschungsfrage reicht deshalb über die Frage nach Kontinuität und Wandel der deutschen Europapolitik hinaus. Im Gegenteil, die Veränderung im Sinne eines fortwährenden Wandels der deutschen Europapolitik wird als gegeben konstatiert. Es sollen vielmehr die beiden Prozesse – der Wandel der deutschen Europapolitik zu einer »normalisierten«, pragmatischen Politik einerseits und die Rückwirkung der Integration auf die deutsche Innenpolitik andererseits – zusammengefügt und das besondere Wechselverhältnis beider Prozesse analysiert werden. Die weitergehenden Fragen der vorliegenden Analyse lauten deshalb:

Leitfrage 1: Inwieweit beeinflussen innenpolitische Erwägungen, Präferenzen und Interessen der innerstaatlichen politischen Akteure den europapolitischen Entscheidungsprozess und die Definition der nationalen Ziele? Wie stark und wie weit können diese innenpolitischen Einflüsse auf die Formulierung europapolitischer Präferenzen einwirken und die Richtung der deutschen Europapolitik vorgeben?

Leitfrage 2: Umgekehrt wird gefragt, ob eine Positionsfestlegung oder eine Entscheidung auf europäischer Ebene für innenpolitische Ziele instrumentalisiert wird. Kann also eine Entscheidung auf europäischer Ebene einen innenpolitischen Entscheidungsprozess, der über die notwendige rechtliche Umsetzung europäischer Rechtsetzung hinausreicht, beeinflussen oder gar determinieren? Wie reagieren also die innenpolitischen Akteure auf die zunehmende Europäisierung der Innenpolitik?

Leitfrage 3: Welche Bedeutung kommt der deutschen Europapolitik für die innenpolitische Auseinandersetzung zu, insbesondere zwischen Regierung und Opposition? Wird die Europapolitik zu einem Bereich, in dem zunehmend innenpolitische Konflikte ausgetragen werden, oder wird dieser Bereich als Kern der außenpolitischen Staatsräson der Bundesrepublik von den innen- und parteipolitischen Streitigkeiten ausgeklammert? Wird eine europapolitische Festlegung zu einem Hebel, um ein innenpolitisches Ziel zu verfolgen? Wird die nationale Europapolitik gar zu einem Werkzeug in der machtpolitischen Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Opposition und werden europapolitische Entscheidungen zu kontroversen Streitfragen in einer Wahlkampfauseinandersetzung?

Kurz: Diese Studie untersucht zusätzlich den Wirkungszusammenhang zwischen innenpolitischer Politisierung und europapolitischer Positionsfestlegung. Wird die deutsche Europapolitik zunehmend »innenpolitisiert«?

3. *Gang der Untersuchung*

Diese Studie kann weder das gesamte Politikfeld »deutsche Europapolitik« untersuchen, noch dessen Entwicklungen seit 1990 umfassend darstellen. Die hier gestellte Frage nach den Wechselbeziehungen zwischen »Normalisierung«, »Pragmatisierung« und »Politisierung« der deutschen Europapolitik und den Einflüssen der europäischen Integration auf die deutsche Innenpolitik soll vielmehr mithilfe qualitativer Fallstudien beantwortet werden.

Die Fallstudien analysieren grundlegende integrationspolitische Weichenstellungen, mit denen zugleich auch konkrete Einzelfragen der europäischen Tagespolitik verbunden waren. So soll gewährleistet sein, dass sowohl langfristig wirkende europapolitische Leitbilder und Ziele als auch kurzfristige taktische Erwägungen oder pragmatische Nützlichkeiten erfasst werden. Zugleich sollten die

untersuchten Fälle auch die Vielzahl der an einem europapolitischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure abdecken, um die unterschiedlichen zum Teil auch widerstreitenden Interessen abbilden zu können. Die Fälle sollen dabei die inhaltliche Breite und die unterschiedlichen Politikzyklen des europäischen Integrationsprozesses sowie die verschiedenen Eingriffstiefen in die deutsche Innenpolitik berücksichtigen.

Die zwei ausgewählten Fallstudien zur Untersuchung der Interaktion zwischen deutscher Europapolitik und Innenpolitik sind:

1. Die Verhandlungen zum dritten mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006, die sogenannte Agenda 2000.⁴⁹

Die Auseinandersetzungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU wurden erstmals mit dem Delors I-Paket für die Jahre 1988 bis 1992 zu einem bedeutenden Element des europäischen Integrationsprozesses und damit der Europapolitiken aller Mitgliedstaaten. Diese Verhandlungsprozesse sind höchst komplexe Paketverhandlungen, bei denen die unterschiedlichen nationalstaatlichen, sektoralen und verteilungspolitischen Ziele der Mitgliedstaaten, der betroffenen Interessengruppen und der EU-Organen in langen Verhandlungen zu einem schier unauflösbaren Gesamtpaket zusammengeschnürt werden.

Diese erste Fallstudie erlaubt eine umfassende Analyse des deutschen europapolitischen Entscheidungsprozesses. Bei den Finanzverhandlungen wurde die Finanzausstattung aller europäischen Politikbereiche für sieben Jahre festgeschrieben. Deshalb hatten alle europapolitischen Akteure ein besonderes Interesse an dem Ergebnis der Verhandlungen. Um diese besondere Bedeutung für den europäischen Integrationsprozess insgesamt und die mitgliedstaatlichen Europapolitiken einordnen zu können, wird in dieser Fallstudie zunächst die Vorgeschichte der Agenda 2000-Verhandlungen dargestellt. Im Anschluss wird der Verhandlungsverlauf zum dritten Finanzpaket auf der EU-Ebene nachgezeichnet, um den Rahmen für die deutsche Verhandlungsführung abstecken zu können. Die Agenda 2000-Verhandlungen waren für die deutsche Europapolitik in vierfacher Hinsicht bedeutsam:

- a. Mit dem Regierungswechsel in Bonn im Oktober 1998, also unmittelbar vor der entscheidenden Endphase der Verhandlungen, ging eine politische Neubewertung der deutschen Verhandlungspositionen einher. Die nationalen deutschen Interessen mussten mit den parteipolitisch geprägten sektoralen Sonderinteressen der neuen Regierungskoalition abgeglichen werden.
- b. Deutschland übernahm zugleich mit der Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 die Verantwortung für den erfolgreichen Abschluss der Agenda 2000-Verhandlungen. Mit dem EU-Vorsitz war somit zugleich ein Rollenwechsel in der deutschen Verhandlungsführung verbunden – die nationalen deutschen Interessen als größter Beitragszahler an den EU-Haushalt an einer Begrenzung des Budgets mussten mit dem allgemeinen europäischen Interesse am Zustandekommen des Gesamtkompromisses in Einklang gebracht werden.

49 Der Autor hatte die Möglichkeit, die internen Unterlagen, wie Weisungen, Drahtberichte der Ständigen Vertretung in Brüssel und Berichte der Vertreter des Bundesrats einzusehen und umfassend für die Darstellung und Analyse der Entscheidungsprozesse zu nutzen. Diese Unterlagen sind allerdings als vertraulich klassifiziert und können deshalb nicht wörtlich zitiert werden.

- c. Der erfolgreiche und zugleich fristgerechte Abschluss der Finanzverhandlungen war eine von allen europäischen und deutschen Akteuren unterstützte Vorbedingung für den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittsaspiranten. Da Deutschland sich als selbst mandatiertes »Anwalt« der Beitrittsstaaten für die Osterweiterung der Europäischen Union einsetzte und den möglichst frühzeitigen Beginn des Beitrittsprozesses propagierte, mussten die europapolitischen Akteure auch aus diesem Grund den Finanzverhandlungen eine erhöhte Aufmerksamkeit widmen.
- d. Für Deutschland als dem größten Beitragszahler wurde mit der Verständigung auf das Gesamtvolumen des EU-Budgets zugleich auch die Belastung für den Bundeshaushalt definiert. Damit bildeten die Finanzverhandlungen einen Nexus zwischen der europäischen und der innerdeutschen Verteilungsdiskussion; sie war selbstverständlich auch ein wichtiges Thema für die nationale Haushaltspolitik.

Bei den Agenda 2000-Verhandlungen spielten deshalb sowohl grundsätzliche Leitbilder und langfristig wirkende europapolitische Präferenzen als auch kurzfristige fiskalische Interessen eine Rolle.

- 2. Der Prozess der Osterweiterung der Europäischen Union seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes 1989/90 bis zum Beitritt der acht neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa am 1. Mai 2004.⁵⁰

Dieser fast fünfzehn Jahre dauernde Prozess der Osterweiterung der EU wurde zu einem zentralen politischen Thema für die Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einer gesamteuropäischen Integrationsgemeinschaft. Damit war die Unterstützung der Aufnahme der Staaten aus Mittel- und Osteuropa zweifelsohne eine europapolitische Grundsatzentscheidung der deutschen Politik. Der mehrjährige Prozess liefert eine gute Möglichkeit für eine Längsschnitt-Analyse der deutschen Europapolitik zu dieser Frage und ist zugleich durch die Zäsur 1989/90 in der internationalen Politik und den Beitrittstermin am 1. Mai 2004 zeitlich einzugrenzen. Der langfristig wirkende Entscheidungsprozess beeinflusste zudem nahezu alle Politikfelder und hatte weitreichende Konsequenzen für die innen-, wirtschafts- und sozialpolitischen Strukturen der Bundesrepublik und für einzelne Akteure, Institutionen und Interessengruppen. Die Aufnahme der benachbarten Staaten aus Mittel- und Osteuropa in die EU erforderte insofern grundsätzliche und strategische Positionierungen der deutschen Europapolitik, wie auch kurzfristige, auf rationalen Kosten-Nutzen-Abwägungen basierende Festlegungen zu konkreten Einzelfragen der Beitrittsverhandlungen. Die Untersuchung der EU-Osterweiterung ermöglicht deshalb eine ideale Fallanalyse, um das Wechselverhältnis von Europapolitik und Innenpolitik analysieren zu können.

Um die Interaktion von europäischer und deutscher Erweiterungspolitik darstellen zu können, wird in dieser Fallstudie zunächst der Erweiterungsprozess aus der EU-Perspektive nachgezeichnet. Im zweiten Teil der Fallstudie wird die

50 Für die Darstellung der deutschen Erweiterungspolitik in der Phase der konkreten Beitrittsverhandlungen konnten die vertraulichen Berichte der Ständigen Vertretung bei der EU über die Verhandlungen in der Arbeitsgruppe „Erweiterung“ des Rates und im AstV sowie die Weisungen für die Verhandlungsführung eingesehen werden. Auch die Berichte der Ländervertreter standen zur Verfügung. Allerdings kann aus diesen Dokumenten auf Grund der Klassifizierung nicht zitiert werden, bzw. können die Fundstellen nicht als Quelle angegeben werden.

deutsche Osterweiterungspolitik ausführlich dargestellt. Dabei werden zunächst die zentralen politischen und ökonomischen Motive erörtert. Sie bilden die Basis für die stets drängende deutsche Politik zur Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Nachbarn in die EU. Dennoch verlor die deutsche Politik die nationalen Interessen nicht aus dem Blick – insbesondere nicht während der beiden wichtigen Verhandlungsprozesse über die Europa-Abkommen und über den Beitrittsvertrag. Gerade in diesen Verhandlungen über die Einzelheiten der Osterweiterung zeigt sich das besondere Wechselspiel zwischen der Beachtung kurzfristiger innenpolitischer Präferenzen und der langfristigen europapolitischen Ziele.

Die beiden europäischen Entscheidungsprozesse wurden zudem mehrfach in der deutschen Innenpolitik thematisiert; sie gaben Anlass zu kontroversen Debatten im Bundestag, zwischen Bund und Ländern und lösten umfassende Positionsbestimmungen der deutschen Parteien und Interessenverbände aus. Die beiden Fallstudien decken somit das breite Spektrum der deutschen Akteure ab, die in den europapolitischen Entscheidungsprozess eingebunden wurden und die die Festlegung der politischen Präferenzen der deutschen Europapolitik beeinflussten.

Den Fallstudien vorgeschaltet wird eine Darstellung des allgemeinen Handlungsrahmens der deutschen Europapolitik. Dieser Rahmen besteht aus grundsätzlich internen und externen Faktoren sowie den in den europapolitischen Entscheidungsprozess einbezogenen Akteuren – zunächst sind das die internationalen und europäischen Rahmenbedingungen und anschließend das europapolitische Entscheidungssystem der Bundesrepublik mit den verschiedenen Ebenen, Institutionen und Akteuren. Also, wer »macht« wo und in welchen Strukturen deutsche Europapolitik. Es werden die Akteure benannt, deren Interessen, Ziele und Handlungen dann in den nachfolgenden Fallstudien am Beispiel einer spezifischen Sachfrage dargestellt und analysiert werden sollen.

Auf ein gesondertes Kapitel zum aktuellen Stand der Europa- bzw. Integrationsforschung wird verzichtet. Der Stand der Theoriedebatte und der derzeitige Forschungsstand zum Interaktionsverhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten werden ausführlich in Kapitel II zum Analyserahmen und zum methodischen Vorgehen dieser Arbeit nachgezeichnet und diskutiert. In diesem Kapitel wird zugleich die theoretische Verortung der Untersuchung vorgenommen, d.h. die Einbindung der Suche nach den Wechselwirkungen europäischer und nationaler Politik in die Theoriekonzepte der Außenpolitikforschung und der Integrationsforschung. Darüber hinaus wird hier versucht, für die verwendeten Begriffe, wie Routinisierung, Politisierung, Innenpolitisierung oder Leitbilder geeignete Definitionen zu formulieren, Indikatoren zu entwickeln und Abgrenzungen zu bestimmen.

II. Analyserahmen, Problemstellung und Methodisches Vorgehen

Die Aufgabe eines theoretischen Forschungsansatzes liegt in drei Grundfunktionen:

1. Der Reduktion der komplexen Realität durch die Auswahl und die Systematisierung der vorhandenen Informationen (Selektions- und Ordnungsfunktion).
2. Der Erklärung dieser reduzierten Realität und der Einordnung in generalisierende Strukturen, Modelle oder Typologien (Erklärungsfunktion).
3. Der Formulierung von Hypothesen und Vorhersagen, die verallgemeinerbar und überprüfbar sein sollten (Prognosefunktion).

Eine gute Theorie sollte also beschreiben, erklären und vorhersagen, wobei nach Michael Zürn die abgeleiteten Hypothesen einer guten Theorie häufiger bestätigt als widerlegt werden sollten.⁵¹ Geht man davon aus, dass die Aufgabe politikwissenschaftlicher Forschung die Beschreibung und Analyse politischer Prozesse ist und dem Herausfiltern von Besonderheiten, Gemeinsamkeiten oder Gesetzmäßigkeiten dient, mit dem Ziel zu empirisch gesicherten Vorhersagen zu kommen, so bedingt die Wahl des theoretischen Ansatzes bereits die spezifische Fragestellung und die angewandte Methodik. Das meta-theoretische Vorverständnis bestimmt die Herangehensweise jeder Analyse, denn im Gegensatz zu weiten Teilen der naturwissenschaftlichen Forschung erfolgt sozialwissenschaftliche Forschung nicht in einem wertfreien Raum.⁵² Werte als meta-theoretische Vorverständnisse spielen eine entscheidende Rolle bei der Auswahl der Fragestellungen, dem Ziel der Untersuchung und den Rückschlüssen der Analyse. Die Klärung des theoretischen Grundverständnisses und Ansatzes sowie die Offenlegung des methodischen Vorgehens sind also kein Selbstzweck.

1. *Die Rolle der Staaten im europäischen Mehrebenensystem*

Die theoriegeleitete Forschung zum europäischen Integrationsprozess griff zunächst auf die allgemeinen Theorien aus dem breiten Feld der Lehre der Internationalen Beziehungen zurück. Die intensive politikwissenschaftliche Begleitung und die detaillierten Analysen des Integrationsprozesses führten dann zu eigenen theoretischen Erklärungsansätzen. Die beiden Schulen des Funktionalismus/Neofunktionalismus und des Intergouvernementalismus lieferten von den fünfziger bis in die 1990er Jahre der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem europäischen Integrationsprozess die theoretische Blaupause und das Argumen-

51 „Theorien beinhalten allgemeingültige Aussagen über das gemeinsame Auftreten von zwei oder mehreren beobachtbaren Phänomenen und erklären solche Korrelationen auf der Grundlage eines Modells, das abstrakte, nicht direkt beobachtbare theoretische Konzepte wie ‚Rationalität‘, ‚Anarchie‘, ‚Staat‘ etc. enthält, die u.a. die relevanten Variablen einer Theorie in eine kausale Verbindung setzen.“ Michael Zürn, *We can do much better! Aber muß es auf amerikanisch sein?*, in: ZIB, 1994, 1. Jg., H. 1, S. 91-114, S. 94.

52 Umgekehrt bedingt die spezifische Forschungsfrage stets auch die Auswahl der angemessenen theoretischen und methodischen Vorgehensweise bzw. des Forschungsansatzes.

tationsmuster des Diskurses.⁵³ Beide Schulen wurzeln in der klassischen Unterscheidung von Innen- und Internationaler Politik und entspringen der Teildisziplin der »Internationalen Beziehungen«.

Im Zentrum der politischen und wissenschaftlichen Diskussionen standen dabei zwei Grundsatzfragen:

1. Die Frage nach dem »Warum«. Warum kam es zur Ausbildung dieser besonderen Form regionaler Kooperation und Integration und wo liegt ihr Ursprung? Welches sind die immanenten Triebkräfte des Prozesses? Wer sind die antreibenden Akteure, was sind deren Interessen und Ziele?
2. Die Frage nach dem »Wie«. Wie agieren die Akteure und Institutionen in diesem Prozess? Was ist die spezifische Natur und was macht den besonderen Charakter der EU aus? Wie kann man diese Besonderheit beschreiben? Mit welchen Modellen und Kategorien kann der Prozess erfasst und eingeordnet werden? Wie verläuft der Integrationsprozess und gibt es einen Endpunkt der Integration?

Die so entwickelten theoretischen und methodischen Zugänge wurden parallel zur Entwicklung des Integrationsprozesses weiter vertieft, ergänzt, spezifiziert und zum Teil auch revidiert.⁵⁴ Heute herrscht ein bemerkenswerter Konsens in der theoriegeleiteten Debatte über die Einmaligkeit des europäischen Integrationsprozesses. Allerdings bestehen grundlegende Unterschiede in der Bewertung der eigentlichen Natur des Objektes EU⁵⁵ und der Rolle der europäischen Nationalstaaten in dieser Integrationsgemeinschaft. Festzuhalten ist eine Aufweitung der Zuordnung der Europaforschung zur Teildisziplin der Internationalen Beziehungen und die daraus erwachsende Unklarheit bei der theoretischen Fundierung und der gewählten Methodik des Vorgehens in der EU-Integrationsforschung.

Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre entwickelte die Europaforschung zunehmend eigene, von den Wurzeln der Theorien der Internationalen Beziehungen abgelöste Forschungsansätze und versuchte mit dem Rekurreren auf Theorieansätze der vergleichenden Regierungslehre die Europäische Union als europäisches politisches System zu erfassen.⁵⁶ Die neueren Theorieansätze der Integrationsforschung verbindet seither ein gemeinsames Verständnis von der besonderen Bedeutung der Innenpolitik für die Formulierung der nationalstaatlichen Europapolitik und ebenso für die weitere Entwicklung der EU.⁵⁷

53 Einen guten Einblick liefern u.a. Claus Giering, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*, Bonn 1997; Anne Faber, *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse*, Wiesbaden 2005; Mark A. Pollack, *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Policy, or Experiment in New Governance?*, in: *Annual Review of Political Sciences*, 2005, No. 8, S. 357-98; James A. Caporaso /John T.S. Keeler, *The European Union and Regional Integration Theory*, in: Carolyn Rhodes /Sonia Mazey (Hrsg.), *Building a European Polity?, The State of the European Union*, Vol. 3, Boulder 1995, S. 29-61.

54 Vgl. Wolfgang Wessels, *Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft: Vielfalt und Vielklang*, in: Wilfried Loth /Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001, S. 19-34.

55 Der wohl bekannteste Aufsatz über die Varianz der Interpretationen des europäischen Integrationsprozesses stammt noch immer von Donald J. Puchalla, *Of blind men, elephants and international integration*, in: *JCMS*, 1972, Vol. 10, No. 3, S. 267-284.

56 Vgl. Simon Hix, *The study of the European Community: The challenge to comparative politics*, in: *West European Politics*, 1994, Vol. 17, No. 1, S. 1-30.

57 Der erste Versuch, einen expliziten Bezug zwischen mitgliedstaatlicher Innenpolitik und europäischer Politik herzustellen, war der Aufsatz von Simon Bulmer aus dem Jahr

Mit der fortschreitenden Vertiefung der Integration und der Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche rückten gerade die *policies* in den Fokus der Europaforschung. Nicht die Veränderungen der EU im Zuge des Integrationsprozesses, sondern die Verfahren und Strukturen innerhalb des vorgegebenen Systems EU wurden zum Untersuchungsgegenstand. Damit löste sich die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik auf. Die Europäisierung der Politikbereiche erfordere die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Administrationen und gleichzeitig der innerstaatlichen Politikgestaltung. In der EU habe sich demzufolge inzwischen ein neuer, eigenständiger Typus des Regierens entwickelt, ohne einen Staat in klassisch nationalstaatlichem Verständnis etabliert zu haben.⁵⁸

Das besondere Verhältnis von supranationalen Institutionen und den Mitgliedstaaten, also die grundsätzliche Frage nach der Rolle der Mitgliedstaaten im Integrationsprozess, ist noch immer die bedeutendste und am kontroversesten diskutierte Frage der wissenschaftlichen Debatte.⁵⁹ Die Politik eines Mitgliedstaates innerhalb der Europäischen Union wirft dabei verschiedene Probleme zum theoretischen und methodischen Vorgehen auf, mit einer Vielzahl von Zuordnungs- und Abgrenzungsfragen. Welches ist die angemessene Analyseebene und in welchem Verhältnis stehen die Ebenen zueinander? Wer sind die zentralen Akteure und nach welchen Prämissen agieren sie? Wie werden die Interessen und Präferenzen der Akteure definiert und beeinflusst? Damit stellen sich vertraute und teilweise »klassische« Theorieprobleme, wie das Problem der Analyseebene⁶⁰, die Frage nach dem Verhältnis von supranationalen zu Akteuren auf der nationalstaatlichen Ebene (*principal-agent relationship*⁶¹), das Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren (Interaktionsmuster), die Analyse internationaler Kooperationsmuster, die analytische Abgrenzung zwischen Strukturen und Prozessen (*agent-structure Problematik*⁶²), dem Verhältnis von Innen- zu Außenpolitik (Primatsdiskussion), die Rolle der nationalen Interessen oder die Frage nach Bedingungsfaktoren und dem politischem Handlungsspielraum der Akteure.

Für das besondere Feld der Außenpolitikanalyse ist die Beschäftigung mit innenpolitischen Einflüssen durchaus üblich.⁶³ Spätestens seit den sechziger Jah-

1983. Simon Bulmer, *Domestic Politics and European Community Policy-Making*, in: *JCMS*, 1983, Vol. 21, No. 4, S. 349-363.

58 Vgl. James A. Caporaso, *Across the great divide: Integrating comparative and international politics*, in: *International Studies Quarterly*, 1997, Vol. 41, No. 4, S. 563-592. Caporaso spricht davon, dass das Internationale System in Westeuropa *gouvernementalisiert* und *konstitutionalisiert* werde, er bezeichnet dies als eine „*Domestication*“ des Internationalen Systems.

59 Vgl. Simon Bulmer /Christian Lequesne (Hrsg.), *The Member States of the European Union*, a.a.O.; vgl. auch Antje Wiener /Thomas Diez (Hrsg.), *European Integration Theory*, Oxford 2004.

60 Vgl. grundsätzlich J. David Singer, *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*, in: *World Politics*, 1961, Vol. 14, No. 1, S.77-91 und Peter E. Evans /Harold K. Jacobsen /Robert D. Putnam (Hrsg.), *Double-Edged Diplomacy. International bargaining and domestic Politics*, Berkely 1993.

61 Vgl. Mark. A. Pollack, *Delegation, agency and agenda-setting in the EC*, in: *International Organization*, 1997, Vol. 51, No. 1, S. 99-134.

62 Vgl. grundsätzlich Alexander Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations*, in: *International Organization*, 1987, Vol. 41, No. 2, S. 335-370.

63 Vgl. Peter Gourevitch, *The second image reversed: the international sources of domestic politics*, in: *International Organization*, 1978, Vol. 32, No. 4, S. 881-911. Für die deutsche Außenpolitikforschung vgl. z.B. Karl Kaiser, *Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik*, in: Ernst-Otto Czempel (Hrsg.), *Die anachronisti-*

ren des letzten Jahrhunderts bildete die Außenpolitikforschung und die Analyse außenpolitischer Entscheidungsprozesse das Verbindungsglied zwischen der Innenpolitik eines Nationalstaates und dem umfassenderen Internationalen System.⁶⁴ Die Außenpolitikforschung führt staatliches außenpolitisches Handeln auf die Rolle der innerstaatlichen Akteure, deren Zusammenwirken und deren Einflussnahme zurück. Durch die Öffnung der »black box« des nationalen Entscheidungssystems ist nicht mehr der Nationalstaat als solcher der Hauptakteur auf der internationalen Bühne, vielmehr treten die innenpolitischen Entscheidungsträger und -gruppen hinzu. Deren politischen Präferenzen werden zu wichtigen Variablen für das Verständnis der nationalstaatlichen Außenpolitik.

Das wohl bekannteste Modell zur Analyse der Wechselwirkung zwischen innen- und außenpolitischer Politikebene und deren entscheidende Rolle für den Ausgang internationaler Verhandlungen entwickelte Robert D. Putnam.⁶⁵ Danach wird die Außenpolitik eines Staates von dem Wechselspiel der verschiedenen Akteure eines Entscheidungsprozesses an den internationalen und den innenpolitischen »Spieltischen« bestimmt. Neben der Formulierung der nationalen Präferenzen auf innenpolitischer Ebene und der zwischenstaatlichen Verhandlungssituation ist auch der Abschluss des Prozesses, d.h. die Ratifizierung des Verhandlungsergebnisses wichtig. Diese Abfolge der Entscheidungsstufen bedeutet aber keine Trennung, sondern vielmehr eine Vermischung der Ebenen mit ihren spezifischen Akteuren und Handlungsspielräumen. So bestimmt das Wissen um die Notwendigkeit der Ratifizierung eines internationalen Abkommens auf der innenpolitischen Ebene bereits im Verlauf der Verhandlungen und vor Beginn des Ratifizierungsprozesses den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger. Die Ratifikation bildet also ein Verbindungsglied beider Ebenen. Dieses innerstaatliche Nachspiel zu den Verhandlungen am internationalen Tisch bestimmt in den Worten Putnams den „*winsel*“ der Verhandlungsteilnehmer und somit ihre Strategie. Der von Helen V. Milner⁶⁶ entwickelte „Polyarchy“-Ansatz ergänzt den Zwei-Ebenen-Ansatz von Robert D. Putnam um ein Modell, das die Vermessung und Bestimmung des Einflusses innerstaatlicher Variablen auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess eines Nationalstaates ermöglichen soll. Innenpolitische Interessen und Präferenzen, Institutionen und Verfahren sowie die Verteilung und der Zugang zu Informationen sind in ihrem Modell die entscheidenden unabhängigen Variablen zur Analyse internationaler Kooperation.

sche Souveränität, PVS-Sonderheft 1, 1969, S. 80-109 und Helga Haftendorn /Wolf-Dieter Karl /Joachim Krause /Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse* in Bonn, Köln 1978 und Ekkhart Krippendorff, *Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben*, in: PVS, 1963, 4. Jg., Nr. 3, S. 243-266.

64 Vgl. grundlegend Richard C. Snyder /Henry W. Bruck /Burton Sapin, *Foreign policy decision-making. An approach to the study of international politics*, Glencoe 1962; James N. Rosenau, *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York 1969. Aktuell zur Darstellung der Entwicklungsgeschichte der Außenpolitikforschung unter vielen Sebastian Harnisch, *Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels*, in: Gunther Hellmann /Klaus Dieter Wolf /Michael Zürn (Hrsg.), *Die Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003, S. 313-360, Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Actor Specific Theory and the Ground of International Relations*, in: *Foreign Policy Analysis*, 2005, Vol. 1, No. 1, S. 1-30.

65 Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*, in: *International Organization*, 1988, Vol. 42, No. 3, S. 427-460.

66 Helen V. Milner, *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton/New Jersey 1997.

Allerdings ist für die Analyse der nationalstaatlichen Politik innerhalb der Europäischen Union die Einbindung in das EU-Mehrebenensystem von besonderer Bedeutung.⁶⁷ Die klassischen Theorieansätze⁶⁸ aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen erscheinen zu unspezifisch, um die spezifischen Wechselwirkungen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten angemessen erklären zu können.

2. *Theoretische Zugänge zur Rolle der Mitgliedstaaten im europäischen Integrationsprozess*

In intergouvernementaler Perspektive sind die Mitgliedstaaten noch immer die entscheidenden Akteure, die sowohl die Inhalte der Politikbereiche als auch die Fortschritte und das Tempo des Integrationsprozesses bestimmen. Die EU ist damit vornehmlich eine internationale Organisation zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Interessen, in der die nationalstaatliche Souveränität gemeinsam ausgeübt wird. Auch der neo-institutionalistische Ansatz konstatiert, dass „...the EC will continue to be run by states in a system of pooled sovereignty, not by a Commission of international civil servants or by a supranational government responsible to the European Parliament; authority will not be concentrated in Brussels.“⁶⁹ Die Vertreter des Intergouvernementalismus sind der Ansicht, dass gerade die Verhandlungen über die Revision der Verträge zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten die einschneidendsten Fortschritte des Integrationsprozesses darstellen. Die Verträge sind in dieser Anschauung nur eine Funktion der mitgliedstaatlichen Präferenzen und das Ergebnis eines intergouvernementalen Verhandlungsprozesses.

Im Gegensatz dazu halten die Vertreter des neo-funktionalistischen Ansatzes an einer stetig zunehmenden Ausweitung des Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs der supranationalen Institutionen fest, und damit an einer Substituierung der mitgliedstaatlichen Akteure. Integration wird als Prozess verstanden, der gekennzeichnet ist von einer „endogenen Wachstumsdynamik“⁷⁰ deren Triebkräfte *spillover*-Effekte⁷¹ aus einem Bereich in einen weiteren Sachbereich sind. Mit dieser Vorstellung wird die Rolle der supranationalen Institutionen betont und die Verlagerung der politischen Verantwortlichkeiten und der politi-

67 Bereits Anfang der 1970er Jahre suchte eine Gruppe von Wissenschaftlern und Praktikern im Rahmen eines großen Forschungsprojektes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik nach neuen theoretischen Ansätzen für die Analyse der Wechselwirkungen von nationaler Aussenpolitik und regionaler Integration und Verflechtung. Vgl. DGAP, Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Analysen und theoretische Probleme, München/Wien 1973.

68 Vgl. Mark A. Pollack, International Relations Theory and European Integration, in: JCMS, 2001, Vol. 39, No. 2, S. 221-244.

69 Robert O. Keohane, Institutional Theory and the realist challenge after the Cold war, in: David A. Baldwin (ed.), Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate, New York 1993, S. 269-300, S. 291.

70 Wolfgang Wessels, Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS 1992, Sonderheft Nr. 23, S. 36-61, S. 38.

71 Vgl. Ernst B. Haas, Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization, Stanford 1964; Philippe C. Schmitter, Three neo-functional hypotheses about international integration, in: International Organization, No. 23, 1969, S. 161-166, S. 162 und Juppe Trankholm-Mikkelsen, Neo-functionalism: obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC, in: Millennium, 1991, Vol. 20, No. 1, S. 1-22.

schen Loyalitäten im Integrationsprozess erklärt. Die zentralen Akteure in den nationalstaatlichen Administrationen bilden grenzüberschreitende Kooperationsnetze, die mit der europäischen Ebene immer enger verwoben werden. Zusätzlich fungieren transnationale Interessengruppen und Institutionen als Motoren weiterer Integrations Schritte. Große Fortschritte in diesem Prozess werden informell zwischen den eigentlichen Vertragsreformen resultierend aus den Sachzwängen vorweggenommen, d.h. eine Vertragsrevision bildet nur den Abschluss eines *spillover*-Prozesses.

Für die integrationspolitische Theoriedebatte seit Mitte der 1990er Jahre wurden das unterschiedliche Verständnis über die Rolle der Nationalstaaten in der EU und die Interaktion zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen zum Raster der theoretischen Verortung.⁷² Der Theoriediskurs wurde seither von zwei Ansätzen bestimmt, die in der Folgezeit immer weiter ausdifferenziert und verfeinert wurden:

- a. der staatszentrierte liberal-intergouvernementalistische Ansatz von Andrew Moravcsik;
- b. der Governance-Ansatz und die Analyse der EU als Mehrebenensystem.

2.1. Der liberal-intergouvernementalistische Ansatz und die Domesticierung der Exekutive

In mehreren Studien hat Andrew Moravcsik der Theoriedebatte einen neuen Anstoß gegeben⁷³ und mit seinem konsequent intergouvernementalen Ansatz seit Beginn der 1990er Jahre große Aufmerksamkeit erreicht.⁷⁴ Ausgehend von einer Fallstudie zur Entstehung der Einheitlichen Europäischen Akte⁷⁵, hat er seinen Ansatz des „liberal intergovernmentalism“ zu einer liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen weiterentwickelt, „to be treated as a paradigmatic alternative empirically coequal with and analytically more fundamental than the two dominant theories in contemporary IR scholarships: realism and

72 Vgl. Gary Marks /Lisbeth Hooghe /Kermit Blank, European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-level Governance, in: JCMS, 1996, Vol. 34, No. 3, S. 343-77.

73 Nach einer Reihe von Einzelstudien legte Moravcsik 1998 eine umfassende Monographie zu den entscheidenden Wegmarken des europäischen Integrationsprozesses vor, verbunden mit einer ausführlichen Erläuterung seines theoretischen und methodischen Vorgehens. Mit dieser reichhaltigen und ausführlich gewürdigten Studie bekräftigte Moravcsik seinen Anspruch, eine umfassende und allgemein gültige Erklärung für den Verlauf des europäischen Integrationsprozesses zu liefern. „This book advances propositions about the underlying causes of integration that are grounded in general social-scientific theories of state preferences, interstate bargaining, and institutional choice.“ (S. 2). Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca N.Y., 1998. Vgl. auch die review section des *Journal for European Public Policy*, 1999, Vol. 6, No. 1 mit Kritiken von Helen Wallace, James A. Caporaso und Fritz W. Scharpf.

74 Vgl. Stephen George, *The European Union: approaches from international relations*, in: Hussein Kassim /Anand Menon (eds.), *The European Union and National Industrial Policy*, London/New York 1996, S. 11-25; Mark A. Pollack, *International Relations Theory and European integration*, a.a.O.

75 Andrew Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, in: *International Organization*, 1991, Vol. 45, No. 4, S. 19-56.

institutionalism.“⁷⁶ Für den Teilbereich der europäischen Integrationsforschung hat insbesondere sein Absolutheitsanspruch zu einer relativ weiten Verbreitung des Ansatzes und einer breiten Auseinandersetzung geführt.⁷⁷

Moravcsik rückt konsequent die Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt der Analyse des europäischen Integrationsprozesses. „The influence of supranational actors is generally marginal, limited to situations where they have strong domestic allies.“⁷⁸ Deshalb wurde der Moravcsik'sche Ansatz nicht als eine Ausprägung des institutionalistischen Ausgangspunkts, sondern vielmehr als „blistering intergovernmentalist counter-attack against the echoes of neo-functionalism“⁷⁹ verstanden. Andrew Moravcsik interpretiert den europäischen Integrationsprozess als erfolgreiches Modell eines intergouvernementalen Verhandlungssystems, das der Handhabung ökonomischer Interdependenz durch Politikkoordination diene.⁸⁰ Die europäische Integration wird dabei als Serie rationaler Entscheidungen von nationalen Entscheidungsträgern verstanden, die sich in einem dreistufigen Prozess manifestieren: Beginnend mit der Formation außenpolitischer und ökonomischer Präferenzen in den Mitgliedstaaten versuchen anschließend die nationalen Akteure, diese Zielvorstellungen in einem intergouvernementalen Verhandlungsprozess durchzusetzen bzw. miteinander in Einklang zu bringen und delegieren abschließend einen Politikauftrag an die supranationalen Institutionen der EU.⁸¹ Dieser methodische Ansatz beinhaltet zwei wichtige Annahmen, die dem Modell zugrunde liegen:

- a. Die Mitgliedstaaten in der EU agieren auf der europäischen Ebene, als ob sie unitarische Akteure wären, d.h. Moravcsik legt die Annahme zugrunde, sie sprächen bei internationalen Verhandlungen mit einer Stimme. „The unitary assumption maintains only that once particular objectives arise out of this domestic competition, states strategize as unitary actors *vis-à-vis* other states in an effort to realize them.“⁸²
- b. Die Staaten agieren rational, ohne dass dabei die Gründe für ihre rationalen Entscheidungen einseitig auf materielle Anreize zu verengen sind. Vielmehr können auch Ideen und Leitbilder Anreize für nationale Präferenzen sein. „Rather, the rationality-assumption maintains only that within each negotiation, domestic political systems generate a set of stable, weighted objectives

76 Andrew Moravcsik, Taking Preferences seriously: A liberal Theory of International Politics, in: International Organization, 1997, Vol. 51, No. 4, S. 513-553, S. 513.

77 So bewertet Andrew Moravcsik seinen Ansatz selbstbewußt als „... the indispensable and fundamental point of departure for any general explanation of regional integration“. Andrew Moravcsik, Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, in: JCMS, 1995, Vol. 33, No. 4, S. 611-628, S. 612.

78 Andrew Moravcsik, Liberal Intergovernmentalism and Integration, a.a.O., S. 612.

79 Vgl. Stephen George, The European Union: approaches from international relations, a.a.O., S. 19.

80 Andrew Moravcsik, Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: JCMS, 1993, Vol. 31, No. 4, S. 473-524, S. 474.

81 Hier setzte auch die Kritik von z.B. Garrett und Tsebelis am Moravcsik'schen Intergovernmentalismus-Ansatz an. Sie sprachen davon, dass der Ansatz und seine Orientierung auf zwischenstaatliche Verhandlungssituationen zur Änderung der Verträge nur die Spitze des Eisbergs darstelle und die tägliche Realität der Integration im Rahmen der EG vernachlässige. Insbesondere Routineentscheidungen würden aber mitbestimmt von den supranationalen Institutionen, d.h. der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament. Vgl. Geoffrey Garrett /George Tsebelis, An institutional critique of intergovernmentalism, in: International Organization, 1996, Vol. 50, No. 2, S. 269-299.

82 Andrew Moravcsik, The Choice for Europe, a.a.O., S. 22.

concerning particular ‚states of the world‘, which governments pursue with the maximum efficiency afforded by available political means.“⁸³

Die analytische Disaggregation des Politikprozesses in die drei Stufen - *national preference formation, interstate bargain, institutionalization* - ermöglicht Moravcsik die Anwendung verschiedener Analysekonzepte auf den separierten Stufen. Ziel dieser Methodik ist das Zusammenfügen der drei Stufen zu einer multikausalen Erklärung des europäischen Integrationsprozesses und einer »Theorie mittlerer Reichweite«.⁸⁴

Zu jeder der disaggregierten Stufen des europapolitischen Politikzyklus stellen sich dann unterschiedliche Fragen und es bieten sich unterschiedliche Erklärungsmuster, die auf verschiedenen theoretischen und methodischen Konzepten basieren:

1. Wie bilden sich die nationalen Präferenzen eines Mitgliedstaates; welche Faktoren sind bestimmend?
2. Wie können die Verhandlungsergebnisse zwischen den Mitgliedstaaten erklärt werden; welche Rolle spielen die supranationalen Akteure bei diesen zwischenstaatlichen Verhandlungssituationen?
3. Aus welchen Gründen werden Aufgaben zur Umsetzung eines Verhandlungsergebnisses auf supranationale Institutionen übertragen und warum sind die Mitgliedstaaten bereit, auf Teile ihrer nationalstaatlichen Souveränität zu verzichten?

Nationale Präferenzen definiert Moravcsik als „an ordered and weighted set of values placed on future substantive outcomes, often termed ‚state of the world‘, that might result from international political interaction.“⁸⁵ Die Präferenzen würden von zwei vorrangigen Einflussfaktoren bestimmt – von den geopolitischen Interessen bzw. den sicherheitspolitischen Externalitäten und den ökonomischen Interessen.⁸⁶ Um die Bildung der nationalen Präferenzen – die erste Stufe des Politikzyklus – erklären zu können, bezieht sich Moravcsik auf drei Varianten liberaler Theorie⁸⁷, mit denen die unterschiedlichen Determinanten zur Definition nationaler Interessen und Präferenzen erfasst werden können:

1. Der *ideational liberalism*, der die Konfiguration interner sozialer Identitäten und Werte gesellschaftlicher Gruppen zu den fundamentalen Elementen staatlicher Präferenzbildung zählt. Unter sozialer oder kollektiver Identität versteht Moravcsik den gesellschaftlichen Konsens über die legitime politische Ordnung.

2. Der *commercial liberalism*, in dem die Anreizfunktion und die Koordinierungszwänge aufgrund der wachsenden ökonomischen Interdependenz für die innenpolitischen und transnationalen Wirtschaftsakteure als die entscheidenden

83 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 23.

84 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 19ff. Zu beachten ist, dass diese dreistufige Einteilung des europapolitischen Politikprozesses als Ergänzung des früheren Ansatzes erfolgte. Die ursprüngliche Fassung des liberal-intergovernmentalism sah noch eine zweistufige Prozesseinteilung vor – zunächst die Definition der nationalen Präferenzen und anschließend die zwischenstaatlichen Verhandlungen, die zu einem Kompromiss führen. Vgl. Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O.

85 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 24.

86 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 26ff.

87 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 524ff. Er greift dabei auf frühere durch Joseph S. Nye Jr. und Robert O. Keohane geprägte Konzepte des Liberalismus zurück. Vgl. Joseph S. Nye Jr., *Neorealism and Neoliberalism*, in: *World Politics*, 1988, 40. Jg., No. 2, S. 235-251 und Robert O. Keohane, *International Liberalism Reconsidered*, in: John Dunn (ed.), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge Mass. 1991, S. 165-194.

Faktoren untersucht werden. Staatliches Handeln basiert demnach auf einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung ökonomischer Interdependenz seitens der innenpolitischen Akteure und führt zu einer abgestimmten Zielorientierung außenpolitischer Entscheidungen. Im Zentrum steht die These der *international policy externalities*, die besagt, dass die Öffnung der nationalen Märkte und das Wachstum des Außenhandels zu immer stärker werdenden Anreizen politischer Koordination führen. Die Auswirkungen der ökonomischen Interdependenz können entweder positiv oder negativ ausfallen, allerdings bewirken nur *negative policy externalities*⁸⁸ Formen der internationalen Kooperation. Die rational handelnde Regierung des von negativen Auswirkungen betroffenen Staates wird gedrängt, durch internationale Kooperation die Nachteile zu minimieren. Umgekehrt muss ein begünstigter Staat nicht unbedingt zu internationaler Kooperation bereit sein (*free rider*-Problem). „Only where the policies of two or more governments create negative policy externalities for one another, and unilateral adjustment strategies are ineffective, inadequate or expensive, does economic interdependence create an unambiguous incentive to co-ordinate policy.“⁸⁹ Moravcsik differenziert unter Bezug auf die wirtschaftswissenschaftliche Theorie zwei Mittel zur Verringerung der negativen Auswirkungen: (a) reziproke Marktöffnungen und (b) *policy*-Harmonisierung.

3. Der *republican liberalism*, der die innenpolitischen Strukturen und Institutionen sowie die Einfluss- und die Zugangsmöglichkeiten der Akteure untersucht. Die ökonomische Interdependenz führt nicht nur zu internationalen Verteilungskonflikten. Auch auf nationaler Ebene werden die Vor- und Nachteile der internationalen Koordination unterschiedlich verteilt und führen infolgedessen zu Konflikten. „Domestically, governments participating in international negotiations are both empowered and constrained by important societal groups, which calculate their interests in terms of the expected gains and losses from specific policies.“⁹⁰ Die gesellschaftlichen Interessengruppen, die befürchten müssen durch die Kooperationsbereitschaft ihrer Regierung zu den Verlierern zu zählen, werden diese Politik ablehnen, selbst wenn der gesamtstaatliche Vorteil erkennbar ist. Gruppen mit spezifischen Interessen und die von einer Koordinierungsentscheidung direkt betroffen sein könnten, verspüren dabei ein erhöhtes Maß an Mobilisierungs- und Mitwirkungsanreizen.⁹¹ Auf der anderen Seite verfügen die Regierungen immer dann über einen größeren Handlungsspielraum, wenn die zu erwartenden Folgen nicht signifikant und nicht ausgewogen sind oder einer besonderen Interessengruppe zuzuordnen sind. Die Analyse der innenpolitischen Interessenkonfiguration sowie der Position und des Einflusses von Interessengruppen ist demnach eine Grundbedingung für die Bestimmung der außenpolitischen Interessen und des außenpolitischen Handlungsspielraums einer Regierung. „Groups articulate preferences; governments aggregate

88 „Negative policy externalities occur where the policies of one nation imposes costs on the domestic nationals of another, thereby undermining the goals of the second government’s policies.“ Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 485.

89 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 486.

90 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 487.

91 Hier greift Moravcsik auf die Theorie des kollektiven Handelns von Mancur Olson zurück, der erklärt hatte, warum rationale Eigeninteressen von kleinen Gruppen die Durchsetzung gemeinsamer Interessen großer Gruppen erschwert. Vgl. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge Mass. 1965.

them.⁹² Dabei sind die Zugangswege und die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsträger je nach Politikfeld und je nach Interessengruppe unterschiedlich.

Auf die Entwicklung der europäischen Integration übertragen bedeuten diese Annahmen, dass der Prozess der Integration als „bargaining game over terms of co-operation“ zu interpretieren ist. Der Handlungsspielraum oder „bargaining space“ wird in diesem Prozess innenpolitisch determiniert. „National interests are, therefore, neither invariant nor unimportant, but emerge through domestic political conflict as societal groups compete for political influence, national and transnational coalitions form, and new policy alternatives are recognized by governments.“⁹³ Diese Vorgabe markiert den Rahmen für mögliche Vereinbarungen, die zwischen den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene verhandelt werden müssen. Moravcsik definiert die zwischenstaatliche Verhandlungssituation – also die zweite Stufe des Politikzyklus – über die präzisen Modalitäten der Kooperation als „... process of international collective choice through which potential agreement are identified and one is selected.“⁹⁴ Die Verhandlungen sind gekennzeichnet durch die Freiwilligkeit der intergouvernementalen Kooperation, den hohen Grad der Institutionalisierung, die relative informationsreiche und vornehmlich beratende Verhandlungsumgebung sowie die relativ geringen Transaktionskosten. „Yet even in this relatively benign environment, relative power matters.“⁹⁵ Dies bedeutet, dass nicht die klassischen Machtpotenziale, wie von der realistischen und neo-realistischen Schule angenommen, den Ablauf der Verhandlungen bestimmen. Vielmehr sollen die von Modellen zur Analyse internationaler Verhandlungssituationen entwickelten allgemeinen Determinanten auch auf die Verhandlungen im EU-Rahmen angewandt werden. Die Möglichkeit zu unilateraler Politik (*threat of non-agreement*), Koalitionen zu bilden (*threat of exclusion*) sowie das Potenzial eines Staates, Kompromisse zu schließen in dem er Verhandlungsthemen zu großen Paketen zusammenbindet (*package deals*), politikfeldübergreifende *linkages* knüpft oder innenpolitische Gegner durch Kompensationen (*side payments*) befriedigen kann, bestimmen demnach den Verlauf und das Ergebnis der intergouvernementalen Verhandlungen.

Die supranationalen Institutionen dienen diesem Verhandlungsprozess in zweierlei Hinsicht. Zum einen fördern sie die Effizienz der zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesse durch die Begrenzung der Transaktionskosten und zum anderen stärken sie die Autonomie der nationalen Regierungen gegenüber den innenpolitischen Partikularinteressen. In diesem Sinne stärken die supranationalen Institutionen die Mitgliedstaaten. „In the intergovernmentalist view, the unique institutional structure of the EC is acceptable to national governments only insofar as it strengthens, rather than weakens, their control over domestic affairs, permitting them to attain goals otherwise unachievable.“⁹⁶ Die Übertragung von Zuständigkeiten und Aufgaben ist für die Regierungen der EU-

92 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 483. „The most fundamental influences on foreign policy are, therefore, the identity of important societal groups, the nature of their interests, and their relative influence on domestic policy.“ Folglich interpretiert Moravcsik das Verhältnis von innenpolitischen Interessengruppen und der Regierung als principal-agent Verhältnis.

93 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 481.

94 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 51.

95 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 499.

96 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 507.

Mitgliedstaaten demzufolge nur dann eine rationale Handlungsoption, wenn sie glauben, damit ihren innenpolitischen Handlungsspielraum bewahren und sogar ausweiten zu können. Internationale Kooperation dient demzufolge der Verschiebung innenpolitischer Macht und Ressourcen.⁹⁷ Moravcsik begründet seine Hypothese mit vier Argumenten:

- a. Die nationalen Exekutiven verfügen mit der Aufnahme einer politischen Initiative über die Möglichkeit, die internationale politische Agenda und die Initiierung von Politik zu kontrollieren. Mithilfe dieser Initiativfunktion können sie auch die innenpolitische Agenda manipulieren.
- b. Die Exekutiven verfügen als Vertreter des Staates über einen privilegierten Zugang zu internationalen Institutionen und deren Entscheidungsprozessen und können diese im eigenen Interesse beeinflussen. Diese Asymmetrie der Einflussmöglichkeiten und der Information über den Verfahrensverlauf vergrößern den Handlungsspielraum der Exekutive gegenüber den innenpolitischen Akteuren, denen der Zugang zur internationalen Politikarena verschlossen bleibt und die allenfalls über die Ratifizierung von Verträgen Einfluss auf internationale Verhandlungen nehmen können. Allerdings bleibt sogar diese Einflussnahme begrenzt, denn eine Ablehnung am Ende eines internationalen Verhandlungsprozesses hat stets hohe politische Kosten zur Folge. Damit bleibt der innenpolitischen Opposition häufig nur die Option der Auseinandersetzung und Polarisierung.
- c. Das deutliche Missverhältnis im Zugang zu Informationen zwischen der Exekutive und anderen innenpolitischen Akteuren über internationale Verhandlungen ermöglicht es der Regierung, die öffentliche Meinung zu beeinflussen.
- d. Damit eröffnen sich die Exekutiven die Chance, ihre Politik in der innenpolitischen Auseinandersetzung ideologisch und normativ rechtfertigen zu können. Sie verfügen somit über einen dreifachen Informations-, Argumentations-, und Meinungsbeeinflussungsvorsprung.

Die Exekutiven der Mitgliedstaaten entscheiden auf der Grundlage rationaler Erwägungen über Form und Umsetzung ihres Verhandlungsergebnisses. „Perhaps most important, the scope of delegation is explicitly limited by national governments.“⁹⁸ Dabei unterscheidet Moravcsik zwischen der Delegation nationaler Souveränität auf zentrale Institutionen, die dann ihrerseits autonom Entscheidungen treffen können, und dem „Poolen“ nationaler Souveränität durch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit. Moravcsik konstatiert drei Faktoren, die die Regierungen zur Aufgabe ihrer nationalstaatlichen Souveränität bewegen: a) die potenziellen Gewinne internationaler Kooperation bei zugleich moderaten Verteilungskonflikten; b) das Ausmaß an Unsicherheit über die Formen und Auswirkungen der als notwendig erachteten Kooperation; c) die Möglichkeit zu verlässlichen Vereinbarungen zu kommen.⁹⁹

Die Verteilung von Kosten und Nutzen, Vor- und Nachteilen, fällt in verschiedenen Politikbereichen höchst unterschiedlich aus. Für die Außenpolitik

97 Andrew Moravcsik, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Center for European Studies Working Paper Series, No. 52, Cambridge, MA 1994 und Andrew Moravcsik, *Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation*, in: Klaus Dieter Wolf, *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modell und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 1997, S. 211-269.

98 Andrew Moravcsik, *Preferences and Power*, a.a.O., S. 513.

99 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, a.a.O., S. 67ff.

eines EU-Mitgliedstaates bedeutet dies, dass die Rückkopplung an die innenpolitisch vorgezeichnete Interessendefinition in den drei von Moravcsik unterschiedenen EU-Aufgabenbereichen – der Liberalisierung des Handels (Binnenmarkt), der Bereitstellung kollektiver sozio-ökonomischer öffentlicher Güter (makroökonomische Stabilität, soziale Sicherheit, Umweltschutz, Gesundheitsschutz etc.) und der Bereitstellung nicht-ökonomischer Gemeinschaftsaufgaben (GASP, EU-Institutionen) – differiert. Diese Varianz bedeutet, dass der *integration demand* der innenpolitischen Interessengruppen und der *integration supply* der Regierung je nach Politikbereich unterschiedlich ausfallen kann. Im Gegensatz zum neo-funktionalistischen Ansatz sind nicht die supranationalen Institutionen die eigentlichen Triebkräfte der Integration, sondern die nationalen Exekutiven, die sich gedrängt fühlen, die innenpolitische und gesellschaftliche Nachfrage nach Sicherheit und Wohlstand durch internationale Kooperation zu befriedigen. „More generally this suggests that *intergovernmental demand* for policy ideas, not the *supranational supply* of those ideas, is the fundamental exogenous factor driving integration.“¹⁰⁰ Um die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß internationaler Kooperation und Integration beurteilen zu können, müssen folglich in den jeweiligen *policies* die Interessen der wichtigsten gesellschaftlichen Interessenverbände und deren Einfluss auf den Handlungsspielraum der Regierung untersucht werden.

Andrew Moravcsik geht also von einer Dominanz der nationalen Regierungen aus, die sich auf europäischer Ebene nicht nur einen Teil des durch den Zwang zu Interdependenz und Integration verloren gegangenen Handlungsspielraums zurückholen. Vielmehr festigen die Mitgliedstaaten ihre nationalstaatliche Souveränität und behalten ihre Rolle als autonome Akteure auf europäischer Ebene sowohl gegenüber den anderen Mitgliedstaaten als auch gegenüber den supranationalen Institutionen, die sie weiterhin dominieren und kontrollieren. Insofern kann das Verhältnis von Mitgliedstaaten gegenüber den supranationalen Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission, als *principal-agent* Verhältnis bezeichnet werden. Gegenüber den innenpolitischen Interessen sind die nationalen Regierungen die alleinigen Ansprechpartner; sie kanalisieren die Partikularinteressen und artikulieren die nationalen Präferenzen auf der europäischen Ebene. Sie können so ihre Handlungsfreiheit gegenüber den innerstaatlichen Akteuren sichern oder gar ausweiten (*gate-keeper*-Rolle).

2.1.1. Von der *gate-keeper*-Rolle der Exekutive zu deren Domestizierung

Einerseits bedeutet die vertiefte Integration demzufolge einen Verlust politischer Autonomie der Mitgliedstaaten. Andererseits können sich die Regierungen im Zuge des komplexen Zusammenspiels von nationaler und europäischer Ebene innenpolitischen Einflüssen besser entziehen und somit wiederum Autonomie zurückgewinnen. „European integration does not represent the end of the nation-state but might well strengthen the state, since ‚Europeanization‘ of previously domestic issues tends to remove issues from domestic controversy and into the area of executive control.“¹⁰¹ Die Regierungen und Verwaltungen der europäi-

100 Andrew Moravcsik, *Liberal Intergovernmentalism and Integration*, a.a.O., S. 618.

101 Thomas Risse-Kappen, *Exploring the Nature of the beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis meet the European Union*, in: *JCMS*, 1996, Vol. 34, No.1, S. 53-80, S. 55. Vgl. hierzu auch Michael Zürn, *Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem*, in: *PVS*, 1996, 73. Jg., H. 1, S. 27-55;

schen Wohlfahrtsstaaten sehen sich einem zunehmenden Problemlösungsdruck und wachsenden Ansprüchen an staatlichen Leistungen zur Sicherung von Wohlstand und Stabilität ausgesetzt. Die Einlösung dieser Ansprüche können die Regierungen aber nicht mehr autonom gewährleisten, zumal die weltwirtschaftlichen Handlungszusammenhänge sich von der Organisation des internationalen politischen Systems abgekoppelt haben und es zu einer Entgrenzung und einer „Entterritorialisierung funktionaler Räume“¹⁰² gekommen ist. Die Staaten binden sich also auf europäischer Ebene gegenseitig in ihrer Suche nach Effizienzgewinnen durch Integration und Kooperation. Sie verbreitern aber auch ihren politischen Handlungsspielraum durch die Kompetenzverlagerung zugunsten der Exekutive auf intergouvernementaler Ebene. Die Regierungen rücken in der Folge in eine zentrale Position, weil sie versuchen, „bestimmte Ziele in miteinander in Verbindung stehenden internen und externen Handlungszusammenhängen durchzusetzen.“¹⁰³ Die intergouvernementale Kooperation und die außenpolitische Selbstbindung gehen einher mit dem Ziel, innenpolitische Handlungsautonomie zu erhalten.¹⁰⁴

Die Exekutiven nutzen diese „Form strategischer Interaktion“¹⁰⁵ also zur Erhöhung ihrer „output“-Legitimität und zugleich, um innenpolitische und innergesellschaftliche Partizipationsansprüche abzuwehren und in der Folge ihre eigenen innerstaatlichen Handlungs- und Entscheidungsspielräume zu erweitern. Klaus-Dieter Wolf interpretiert dieses Interesse an zwischenstaatlicher Kooperation als Mittel, um „Festlegungen zu treffen und Bindungen einzugehen, die der gesellschaftlichen Auseinandersetzung und damit auch einer Revidierbarkeit möglichst weitgehend entzogen werden sollen.“¹⁰⁶

Die These des liberal-intergouvernementalistischen Ansatzes von einer Stärkung der Exekutiven im europäischen Integrationsprozess wird nicht nur durch den besonderen Charakter der europäischen Mehrebenenpolitik relativiert, sondern auch durch die Beobachtung der „Domestizierung“ mitgliedstaatlicher Politik. Die innerstaatlichen Akteure versuchen, ihr Betätigungsfeld auf die europäische Ebene und gesonderte europäische Netzwerke auszuweiten. Angetrieben von der Europäisierung des nationalen politischen Systems reagieren sie auf ihre Kompetenzverluste und die Einbußen politischer Gestaltungsspielräume mit Maßnahmen zur Bewahrung der nationalen Handlungs- und Entscheidungsstrukturen auch in ihrem innerstaatlichen Umfeld.

Sebastian Harnisch definiert diese „Domestizierung“ als Prozess „durch den innerstaatliche politische Akteure (Legislative, Judikative, Parteien und gesellschaftliche Gruppen) danach streben, über die Verankerung von Partizipations-

Klaus-Dieter Wolf, Intergouvernementale Kooperation und staatliche Autonomie, in: Thomas König /Elmar Rieger /Hermann Schmitt (Hg.), Europäische Institutionenpolitik, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Bd. 2, Frankfurt/New York 1997, S. 66-78.

102 Klaus-Dieter Wolf, Die Staatsräson – zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden 2000, S. 58.

103 Klaus-Dieter Wolf, Intergouvernementale Kooperation, a.a.O.

104 Vgl. Andrew Moravcsik, Why the European Union Strengthens the State, a.a.O.; Klaus-Dieter Wolf, The New Raison d'État as a Problem for Democracy in World Society, in: European Journal of International Relations, 1999, Vol. 5, No. 3, S. 333-363.

105 Klaus-Dieter Wolf, Entdemokratisierung durch Selbstbindung in der Europäischen Union, in: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 271-294, S. 272.

106 Klaus-Dieter Wolf, Entdemokratisierung durch Selbstbindung, a.a.O., S. 273. Vgl. auch Andrew Moravcsik, Why the European Union strengthens the State, a.a.O.

rechten (Informations- und Initiativrechten) sowie über die Schaffung von verbindlichen ideellen Bestandsgarantien (Struktursicherungsklauseln) in politisch-administrativen Vereinbarungen, in einfachgesetzlichen Regelungen und im Verfassungsrecht, die Ausweitung exekutiver Handlungsautonomie in der Außenpolitik einzudämmen und normativ zu steuern.¹⁰⁷ Die Bestrebungen der nationalen Regierungen, ihre exekutiven Handlungsspielräume zu sichern oder auszuweiten, werden also von den innerstaatlichen Akteuren sowohl mit eigenen außen- und europapolitischen Aktivitäten als auch mit der Verstärkung und dem Ausbau der innenpolitischen Kontrollmechanismen beantwortet. Harnisch unterscheidet mit Blick auf den Einfluss der innerstaatlichen Akteure auf die nationale Europapolitik zwischen zwei Dimensionen der Domestizierung¹⁰⁸:

1. *Domestizierung als Bewahrung*: Die Bewahrungsthese besagt, dass die innerstaatlichen Akteure versuchen, die Exekutive schrittweise auf die Beachtung der innerstaatlichen Strukturen zu verpflichten. Zugleich soll durch eine Verfestigung oder die bewusste Absicherung der nationalen Strukturen oder politischer und sozioökonomischer Identitäten die Wirkung der nicht erwünschten Europäisierung verringert werden. Die innenpolitischen Akteure reagieren bei dieser Domestizierungsdimension also mit defensiven und präventiven Handlungen.

2. *Domestizierung als Projektion*: Ähnlich dem von Andrew Moravcsik beschriebenen „*integration demand*“ erfolgt die Domestizierung der Europapolitik in diesem Fall durch die Übertragung nationalstaatlicher Leitbilder, Strukturen des nationalen politischen Systems oder politikfeldspezifischen Problemlösungskonzepten auf die europäische Ebene. Die Projektionsthese geht demnach von einer aktiv politikgestaltenden und externalisierenden Handlungsweise der innenpolitischen Akteure aus.

Bei beiden Dimensionen führt die Domestizierung zu einer strukturellen, rechtlich-normativen und schließlich einer diskursiv-habituellen Anpassung des außenpolitischen Handelns der Exekutive. Demzufolge können für die Diskussion des Zusammenspiels von Außen- und Innenpolitik unter den besonderen Bedingungen enger zwischenstaatlicher Kooperation im europäischen Mehrebenensystem drei Formen der Interaktion unterschieden werden:

1. Die Regierungen reagieren auf die Herausforderungen und die zunehmenden wohlfahrtsstaatlichen Erwartungen ihrer Gesellschaften unter den Bedingungen der interdependenten Welt und der transnationalen Politik mit einer Politik der Integration und der intensivierten Kooperation mit anderen Regierungen. Mit der bewussten Ausgrenzung innenpolitischer Kontrollorgane erweitern sie zugleich auch ihre innenpolitischen Handlungsspielräume und ihre Entscheidungsautonomie. Die eingegangene Begrenzung nationalstaatlicher Autonomie durch zwischenstaatliche Kooperation und Integration wird demnach für die Exekutiven kompensiert durch eine verbesserte *output*-Legitimität und eine Ausweitung der innenpolitischen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten.
2. Diese Stärkung der Regierungen zulasten insbesondere der Legislativen wird von den innenpolitischen Akteuren erkannt und mit Bemühungen beantwortet, die eigenen Informations- und Wissensdefizite abzubauen und die Exekutivgewalt wieder stärker einzudämmen. Die Außen- und Europapolitik wird domestiziert. Domestizierende Akteure sind dabei insbesondere die in-

107 Sebastian Harnisch, *Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Baden-Baden 2006, S. 28.

108 Sebastian Harnisch, *Internationale Politik und Verfassung*, a.a.O., S. 39.

nerstaatlichen Akteure, deren formale Mitwirkungsrechte und politischen Einflussmöglichkeiten begrenzt werden, wie das nationale Parlament, die Judikative, Parteien und andere gesellschaftliche Gruppen.

3. Die insoweit domestizierte Außenpolitik erzwingt wiederum ein verändertes außenpolitisches Verhalten der Exekutiven und kann in der Folge mittelbar eine Modifizierung der Strukturen des internationalen Umfelds bewirken – zum Beispiel durch die Übertragung nationalstaatlicher Strukturen und Institutionen auf die internationale Kooperationsebene.

2.2. Die Analyse der EU als Mehrebenensystem – Governance und Europäisierung als neue Theorieansätze

Anfang der 1990er Jahre wurde der Begriff des »europäischen Mehrebenensystems«¹⁰⁹ entwickelt, der zur Kennzeichnung des *sui-generis* Charakters der EU und zur Charakterisierung dieser neuen Form des „Regierens jenseits des Staates“¹¹⁰ inzwischen weite Verbreitung gefunden hat – zumindest in der Politikwissenschaft.¹¹¹ In der Konzeption der EU als „dynamisches Mehrebenensystem“¹¹² werden die Akteure auf der supranationalen Ebene ebenso wie die Akteure auf der nationalen und der regionalen Ebene als eigenständig Handelnde und das Politikergebnis beeinflussende Einheiten anerkannt. Ihre Kooperationsstrukturen und die funktional begründeten Netzwerke über die Ebenen und Institutionen hinweg führen zu einer tendenziellen Auflösung der Trennlinien zwischen supranationalen und nationalen, zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Nationale, subnationale und nichtstaatliche Institutionen und Akteure interessieren sich aufgrund ihres rationalen Eigeninteresses in zunehmenden Maße für Angelegenheiten der EU und beteiligen sich daher – ausgehend von ihren jeweiligen konstitutionellen und politischen Zuständigkeiten, Einflussmöglichkeiten und Interessen – intensiv an der Vorbereitung, Erstellung, Durchführung und Kontrolle von verbindlichen EU-Entscheidungen. Der Beteiligungsdrang dieser Akteure führt zu einer Verschmelzung von nationalen und europäischen Handlungsinstrumenten und Verfahren.¹¹³ Diese Fusion von Ebenen und Prozessen wird zunehmend irreversibel. So sind nahezu alle nach Mitwirkung strebenden und um Mitwirkungszugänge konkurrierenden Akteure in den Politik- und Entscheidungsprozess der EU eingebunden. Sie unterscheiden sich jedoch je nach Handlungsebene in ihren Rollen und ihrem unterschiedlich starken Einfluss auf das Politikergebnis. Die Akteure auf den verschiedenen

109 Zur europäischen Mehrebenenpolitik siehe auch Fritz W. Scharpf, Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1994, Jg. 5, H. 4, S. 475-501; Fritz W. Scharpf, Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 75-96.

110 Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch, Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15-44, S. 30.

111 Vgl. zur Einführung Michèle Knodt /Martin Große Hüttman, Der Multi-Level Governance Ansatz, in: Hans-Jürgen Bieling /Marika Lerch (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 2005, S. 223-247.

112 Vgl. Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch, Einleitung, a.a.O.

113 Vgl. Wolfgang Wessels, An Ever closer Fusion? A dynamic macropolitical view in integration processes, in: JCMS, 1997, Vol. 35, No. 2, S. 266-299; Wolfgang Wessels, Staat und (westeuropäische) Integration, a.a.O., S. 40.

Ebenen agieren nicht autonom; vielmehr sind sie gezwungen untereinander zu kooperieren, wollen sie erfolgreich ihre Interessen in den Politikprozess einspeisen.

Mit der Zunahme der Interdependenz zwischen den Ebenen und der Interaktion der Akteure wachsen zugleich die Komplexität und die Intransparenz des europäischen Politikprozesses. Mit institutionellen Grundsatzentscheidungen werden die Fundamente für die weitere Verflechtung und Fusion gelegt, um gemeinsam die wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse in Europa gestalten zu können. Die Suche der beteiligten Akteure nach Spielräumen verstärkt die in diesem Mehrebenensystem ohnehin bereits angelegte Komplexität.

Das Verständnis der EU als ein komplexes dynamisches Mehrebenensystem mit einer Fusion der Entscheidungsebenen und mit vernetzten Entscheidungsprozessen führt zu einem neuen Verständnis des Regierens. Die Analyse dieser neuartigen Form des „Regierens“ oder der „Governance“ hat inzwischen eine prominente Rolle in der politikwissenschaftlichen Forschung zur europäischen Integration eingenommen.¹¹⁴ Der Begriff »Governance« wird zum einen definiert als „collective problem-solving capacities among states“¹¹⁵ und zum anderen im Sinne politischer Steuerung als „a target-oriented steering of societal processes by those in command of decision-making power, i.e. legitimate governance is synonymous with the activities of (democratically responsible) governments.“¹¹⁶

Der Governance-Ansatz verfolgt zunächst nicht die Frage nach Triebkräften, Zielen und der besonderen Qualität der EU-*polity*, sondern geht von den gegenwärtig vorhandenen Strukturen des Politikfeldes aus. So ist für einen Teil der Europaforschung nicht mehr die Europäische Union selbst und ihre Entwicklung die abhängige Variable, die es zu beobachten, erklären und zu analysieren gilt, sondern sie liefert die vorgegebene strukturelle Variable.¹¹⁷ Gegenstand der Analyse sind in erster Linie die Wirkung und die Folgen dieser vorgefundenen Struktur auf die nationale und die europäische Politik. Diese neue Form der »European Governance« zeichnet sich durch drei charakteristische Merkmale aus:

1. Regieren wird nicht mehr in einem hierarchisch geordneten politischen System umgesetzt, sondern in einem nicht-hierarchisch aufgebauten, staat-

114 Vgl. Wolfgang Wessels /Udo Diederichs, Zur Diskussion um die Europäische Union nach Maastricht: Fragmente oder Bausteine einer Theorie mittlerer Reichweite?, in: PVS, 1997, 38. Jg., Nr. 3, S. 534-593, S. 584; Simon Hix, The study of the EU II: the 'new governance' agenda and its rival, in: JEPP, 1998, Vol. 5, No. 1, S. 38-65M; Markus Jachtenfuchs, The Governance Approach to European Integration, in: JCMS, 2001, Vol. 39, No. 2, S. 145-64; Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 2. Auflage, 2006; Beate Kohler-Koch /Berthold Rittberger, Review article: The Governance Turn in EU-Studies, in: JCMS, Annual Review, 2006, Vol. 44, S. 27-49.

115 James A. Caporaso, The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: JCMS, 1996, Vol. 34, No.1, S. 29-52.

116 Beate Kohler-Koch, Catching up with change: the transformation of governance in the European Union, in: JEPP, 1996, Vol. 3, No. 3, S. 359-380, S. 369. Die Europäische Kommission definierte „Europäische Governance“ in ihrem Weißbuch zu Fragen des „Europäischen Regierens“ als „Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz.“ Europäische Kommission, Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endg., v. 25.7.2001, S. 10.

117 Vgl. Markus Jachtenfuchs, The Governance Approach, a.a.O.

liche und nicht-staatliche Akteure einbeziehenden Mehrebenensystem.¹¹⁸ Die europäische Rechtsetzung und deren Implementierung werden zu einer Aufgabe, die alle Regierungsebenen – von der europäischen bis hinunter auf die lokale Ebene – einbezieht.

2. Die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Repräsentanten gegenüber den nicht-staatlichen Akteuren, die in diesen komplexen Interaktionsprozess miteinbezogen werden, haben sich verändert („new modes of governance“) und zu einer Veränderung von Staatlichkeit geführt.¹¹⁹ Durch diese Verflechtung entsteht eine gegenseitige Abhängigkeit aller an diesem nicht-hierarchischen Prozess beteiligten Akteure.
3. Die Art und die Funktion des Regierens haben sich verwandelt. Nicht mehr die Sicherung und Verteilung nationaler Ressourcen ist vorrangige Aufgabe der politischen Entscheidungsprozesse, sondern die ausgleichende Politik zur Regulierung sozialer und politischer Risiken und den negativen Externalitäten der globalisierten Gesellschaften.¹²⁰

Dieses Verständnis einer modifizierten Rolle des Staates löst eine stärkere Konzentration auf die Dynamik des politischen Prozesses aus, in dem die Vertreter des Staates gemeinsam mit einer Vielzahl von gesellschaftlichen und anderen staatlichen Akteuren agieren müssen. Allerdings variieren die Prozesse zwischen den einzelnen Politikbereichen und den Sektoren. Die Policy-Analyse gewinnt deshalb eine zusätzliche Bedeutung für den Governance-Ansatz.¹²¹

Die nationalen Positionen und Interessen können weder umfassend durchgesetzt, noch können sie autonom definiert werden. Die supranationalen Organe als gleichberechtigte Akteure verfügen in einigen Politikfeldern über ein höheres Maß an Einfluss durch den in den Institutionen zentralisierten Informations- und Wissensvorsprung. Die Autonomie der Mitgliedstaaten und ihrer Exekutive ist auch insofern geschwunden, als sie nicht mehr über die alleinige Definitionshoheit und die Sprecherrolle für die Formulierung nationaler Präferenzen verfügen; sie können nicht mehr die innenpolitischen Partikularinteressen zentralisieren und autonom auf die europäische Ebene transponieren. Vielmehr umgehen die innenpolitischen Interessengruppen häufig ihre Exekutive; sie werden selbst zu Akteuren auf europäischer Ebene und etablieren eigene, immer enger verflochtene, europaweite gesellschaftliche Netzwerke. Die nationalen Regierungen können also auf europäischer Ebene auf die gleichen Partikularinteressen treffen wie auf nationaler Ebene, und umgekehrt können die nationalen Repräsentanten der Interessengruppen unter Umgehung der eigenen Regierungsvertreter selbst ihre Präferenzen gegenüber den übrigen Akteuren auf europäischer Ebene artikulieren. Zusätzlich fördert die Etablierung supranationaler Akteure mit je nach Politikbereich unterschiedlich weitgehender Autonomie und Kompetenzen die

118 Vgl. Markus Jachtenfuchs, *Theoretical Perspectives on European Governance*, in: *European Law Journal*, 1995, Vol. 1, No. 2, S. 115-133.

119 Vgl. Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch, *Einleitung*, a.a.O., S. 22.

120 Vgl. Giandomenico Majone, *Deregulation or Re-regulation. Regulatory reform in Europe and the United States*, London /New York 1990.

121 Vgl. das Themenheft der Zeitschrift *Journal of European Public Policy* „Governance in the Internal Market“, JEPP, 1997, Vol. 4, No. 4. Adrienne Héritier schreibt hierzu: „By looking empirically at policy patterns, we hope to gain additional insights into the dynamics of European policy-making which complement both the analysis of formal institutional decision-making processes and theories of European integration.“ Adrienne Héritier, *Policy-making by subterfuge: interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe – perspectives from distinctive policy areas*, in: JEPP, 1997, Vol. 4, No. 2, S. 171-189, S. 172.

Transnationalisierung der europäischen Gesellschaften. Verbände, einzelne Regionen oder Unternehmen haben nicht nur ein Interesse, sie verspüren auch einen Druck selbst auf europäischer Ebene zu agieren, um damit den hierarchisch strukturierten, am Nationalstaat orientierten Informations- und Kommunikationsweg zu umgehen.

Die Entwicklung der EU ist in diesem Verständnis nicht auf ein Endziel festgelegt, sondern ständigen Veränderungen ausgesetzt. Die Politik in der EU wird als eine „Politik des Durchlaviens“ verstanden, die zu einem „*unstable equilibrium*“ führt. Diese Interpretation wird von Helen Wallace mit der Metapher eines Pendels umschrieben, das zwischen zwei Magnetfeldern, dem nationalen, auf Diffusion ausgerichteten Feld, und dem transnationalen, d.h. europäischen, auf Fusion ausgerichteten Magnetfeld, hin und her schwingt. „The pattern of the pendulum varies over time and across issues, responding to little endogenous and exogenous factors, and including shifts between dynamics and static periods or arenas of cooperation.“¹²² Dennoch symbolisiert das Bild des Pendels zwischen den beiden Politikebenen, dass der Prozess der europäischen Integration sich nicht qualitativ verändert und der Charakter der EU als politische Ordnung im Wesentlichen unverändert bleibt: „Maastricht als Dauerzustand“.¹²³ Der Governance-Ansatz beinhaltet deshalb auch die Aufgabe eines Idealbildes, mit dem das Endziel des Integrationsprozesses, die »*finalité politique*«, beschrieben werden sollte. Die Analyse der europäischen Integration verzichtet folglich auf die teleologische Ausrichtung der Forschung in den fünfziger und sechziger Jahren.

Im Gegensatz zu intergouvernementalistischen Ansätzen sind die Vertreter des Governance-Ansatzes der Auffassung, dass nationalstaatliche Präferenzen nicht vorab bestimmt werden, sondern dass die Problemdefinition und die Festlegung der jeweiligen Präferenzen durch einen komplexen Interaktionsprozess zwischen einer Vielzahl von Akteuren und vielen parallel stattfindenden Abstimmungsprozessen in einem europäischen Mehrebenensystem bestimmt werden. „Policy-making in the Community is at its heart a multilateral inter-bureaucratic negotiation marathon.“¹²⁴ In diesem zumindest drei Ebenen umfassenden System (subnationale, nationale und supranationale) verlieren die Staaten die Kontrolle über die Vielzahl der Interaktionen; ihre Souveränität wird in diesem System nicht formell in Frage gestellt, vielmehr „überformt“¹²⁵ die europäische die nationale Politik. „Instead of being explicitly challenged, states in the European Union are being melded gently into a multi-level polity by their leaders and the actions of numerous subnational and supranational actors.“¹²⁶

Dieses Verständnis europäischer Entscheidungsprozesse geht also, anders als der intergouvernementale Ansatz, von der Möglichkeit einer Umgehung der Nationalstaaten und ihrer Regierungen als Anlaufstelle zur Artikulation und Transponierung politischer Interessen durch nichtstaatliche Akteure auf europäischer Ebene aus.¹²⁷ „States no longer serve as the exclusive nexus between domestic

122 Helen Wallace, *Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance*, in: Helen Wallace /William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, 3. Aufl., S. 3-36, S. 14.

123 Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch, *Einleitung*, a.a.O., S. 21.

124 Beate Kohler-Koch, *Catching up with change*, a.a.O., S. 367.

125 Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch, *Einleitung*, a.a.O., S. 22.

126 Gary Marks /Lisbeth Hooghe /Kermit Blank, *European Integration from the 1980s*, a.a.O., S. 371.

127 Vgl. Wayne Sandholtz, *Membership matters*, a.a.O.

policies and international relations.”¹²⁸ Die Rolle der Staaten im Integrationsprozess hat sich infolgedessen grundlegend verändert. Der Staat tritt nicht mehr als autonomer Akteur auf, sondern als Partner und Mediator gegenüber den ökonomischen und gesellschaftlichen Interessen.¹²⁹ Er bringt die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure und Vertreter der Partikularinteressen zusammen und gleicht durch die Vermittlung zwischen den Interessengruppen deren Konflikte aus. „Networking is the main task, which means offering the institutional framework within which transaction costs can be reduced and successful self-regulation can be supported.“¹³⁰ Die Nationalstaaten und ihre politischen Systeme verlieren einen Teil ihrer Souveränität an die Gemeinschaftsinstitutionen. Aber diese Kompetenzabtretung ist nicht gleichzusetzen mit dem Verlust der politischen Gestaltungsmöglichkeiten und der Möglichkeit, nationalstaatliche Präferenzen zu verfolgen. Denn die Mitgliedstaaten bleiben die „Herren der Verträge“ und entscheiden somit über jede förmliche Übertragung weiterer Kompetenzen auf die supranationale Ebene. „This way, the formal barriers against any shift of authority from the state to the Community level are high.“¹³¹ Allerdings verlieren die Nationalstaaten zunehmend ihre autonome Handlungsfähigkeit und entwickeln aus rational erkanntem Eigeninteresse gemeinsame Problemlösungen zur Bewältigung der Herausforderungen und Risiken der Globalisierung. Das wiederum führt zwangsläufig zu einem »pooling« der mitgliedstaatlichen Souveränität im europäischen Rahmen, mit dem Ziel, zusätzliche gemeinsame Problemlösungskompetenz zu realisieren. Diese „gemeinsame Ausübung von Souveränität in der EU“¹³² ermöglicht dann eine effizientere Umsetzung politischer Ziele.

2.2.1. Vom Mehrebenensystem zum Europäisierungsansatz

Die Vermischung von Souveränität und die Verflechtung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in einem Netzwerk auf verschiedenen Politikebenen und in vielfältige Politikfelder bedingt auch eine Veränderung des Politikstils. Die neue Form des Regierens zielt folglich vornehmlich auf die Problemlösung mithilfe regulativer Politikinstrumente. „The result is a new 'problem-solving' rather than bargaining style of decision-making.“¹³³ Die Interessengruppen ihrerseits entwickeln eigene transnationale Kontakte; sie versuchen Teil des komplexen Entscheidungssystems zu werden, den Prozess zu beeinflussen, oder werden von den EU-Institutionen bewusst als Experten zur Implementierung von Entscheidungen hinzugezogen. „Such links break open the mould of the state, so that multi-level governance encompasses actors within as well as beyond existing states.“¹³⁴

128 Gary Marks /Lisbeth Hooghe /Kermit Blank, European Integration from the 1980s, a.a.O., S. 372.

129 Vgl. Beate Kohler-Koch, Catching up with change, a.a.O., S. 371.

130 Beate Kohler-Koch, Catching up with change, a.a.O., S. 371.

131 Beate Kohler-Koch, Catching up with change, a.a.O., S. 362.

132 Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch, Einleitung, a.a.O., S. 22.

133 Simon Hix, The study of the EU, a.a.O., S. 39.

134 Gary Marks /Lisbeth Hooghe /Kermit Blank, European Integration from the 1980s, a.a.O., S. 369.

Diese besondere Interaktion zwischen der EU und den Mitgliedstaaten wurde inzwischen unter dem Begriff der „Europäisierung“¹³⁵ zu einem zentralen Forschungsfeld des Governance-Ansatzes. Für den Europäisierungsbegriff gibt es allerdings eine Reihe unterschiedlicher Definitionen, in denen sich die Varianz und der Facettenreichtum des Begriffs und des Konzepts widerspiegeln.¹³⁶ Thomas Risse, Maria G. Cowles und James A. Caporaso verstehen unter Europäisierung „the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules.“¹³⁷ Für Robert Ladrech ist „Europeanization ... an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.“¹³⁸ Adrienne Héritier wiederum definiert: „Europeanization is defined as the process of influence deriving from European decisions and impacting member states’ policies and political and administrative structures.“¹³⁹ Ähnlich lautet die Definition von Tanja Börzel, für die Europäisierung ein Prozess ist, “by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making.“¹⁴⁰ Und Claudio M. Radaelli definiert Europäisierung als „Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies.“¹⁴¹

Der weit überwiegende Teil der Europäisierungsforschung¹⁴² bedient sich der *top-down*-Perspektive.¹⁴³ Die strukturellen Wachstums- und Differenzierungstrends der europäischen Integration mit ihrer besonderen Form des Zusammen-

- 135 Grundlegend Kevin Featherstone /Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003. Vgl. auch Katrin Auel, *Europäisierung nationaler Politik*, in: Hans-Jürgen Bieling /Marika Lerch (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 293-318; Rainer Eising, *Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung*, in: Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Wiesbaden 2006, 2. Aufl., S. 387-416.
- 136 Vgl. Johan P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, in: *JCMS*, 2002, Vol. 40, No. 5, S. 921-952.
- 137 Thomas Risse /Maria G. Cowles /James A. Caporaso, *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, in: Thomas Risse /Maria G. Cowles /James A. Caporaso (Hrsg.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca 2001, S. 1-20, S. 2.
- 138 Robert Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, in: *JCMS*, 1994, Vol. 32, No. 1, S. 69-88, S. 69.
- 139 Adrienne Héritier, *Differential Europe*, in: Adrienne Héritier et al. (Hrsg.), *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham 2001, S. 1-21, S. 3.
- 140 Tanja A. Börzel, *Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, in: *JCMS*, 1999, Vol. 37, No. 4, S. 573-596, S. 574.
- 141 Claudio M. Radaelli, *Europeanization of Public Policy*, in: Kevin Featherstone /Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S. 27-56, S. 30.
- 142 Simon Hix /Klaus Goetz (eds.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London 2001.
- 143 Der bottom up-Ansatz der Europäisierungsforschung untersucht hingegen die Wege, auf denen die nationalen Akteure versuchen die EU-Institutionen und die Entscheidungsprozesse entsprechend ihren nationalen Präferenzen zu beeinflussen und zu formen. Vgl. Tanja Börzel, *Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member state responses to europeanization*, in: *JCMS* 2002, Vol. 40, No. 2, S. 193-214.

spiels von Innen- und Außenpolitik, von supranationalen und intergouvernemental geprägten Entscheidungen, von exekutiven und legislativen Tätigkeiten des EU-Systems lösen danach spezifische Anpassungsentscheidungen in den Mitgliedstaaten aus. In dieser Sichtweise bildet die supranationale Gesetzgebung der EU den Ausgangspunkt der Entwicklungsdynamik, deren Rückwirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten vergleichend untersucht werden. Der interne Adaptionsprozess in den Mitgliedstaaten an die Vorgaben und Anforderungen der EU, so stellen Tanja Börzel und Thomas Risse fest, wird insbesondere dann sichtbar, wenn die mitgliedstaatlichen Strukturen und Institutionen nicht mit den europäischen Vorgaben übereinstimmen, also ein *misfit* besteht und der Adaptionsbedarf besonders groß ist.¹⁴⁴ Mit dieser Ausgangsannahme können dann die Veränderungen und Anpassungen in konkreten Politikfeldern untersucht werden (*policy-Dimension*). Daneben befasst sich ein weiterer Forschungszweig mit den strukturellen Veränderungen nationalstaatlicher Institutionen, wie etwa Parlamenten und Verwaltungen (*polity-Dimension*). Ein dritter Forschungsstrang untersucht die Transformation von Politikprozessen, bei denen die mitgliedstaatlichen politischen Akteure in unterschiedlichen Verhandlungs- und Entscheidungssituationen miteinander interagieren (*politics-Dimension*). Veränderung und Adaption in den Mitgliedstaaten sind demnach kausale Folgen der Europäisierung. In dieser *top down*-Blickrichtung wird die europäische Politik zur unabhängigen Variable und die nationalstaatliche Ebene folgt ihr als abhängige Variable.

3. *Europäisierte Innenpolitik – Die Verbindung der Konzepte zu einem eigenen Analyserahmen*

Der europäische Integrationsprozess wirkt unübersehbar auf die Mitgliedstaaten, auf deren Innenpolitik und die nationalen politischen Systeme ein. Die zunehmende Europäisierung und die stärkere Durchdringung der bisherigen Innen- und Alltagspolitik durch europäische Vorgaben und Vorhaben lassen die Anzahl der in die Formulierung der Europapolitik eingebundenen Entscheidungsträger und Institutionen deutlich ansteigen; die Notwendigkeit, deren Interessen zu beachten, wächst. Die Untersuchung der innenpolitischen Akteure, der Prozesse und Entscheidungen wird für das Verständnis der europäischen Politik deshalb umso wichtiger.

Die beiden ausführlich vorgestellten Forschungsansätze haben die wechselseitige Beeinflussung von europäischer und nationalstaatlicher Handlungsebene erkannt und in ihre Konzepte einbezogen: Das Hauptaugenmerk des liberal-intergouvernementalistischen Ansatzes liegt auf der *bottom-up*-Perspektive, also der Frage, wie innenpolitische Akteure die nationale Präferenzbildung beeinflussen, die dann auf der europäischen Ebene von den mitgliedstaatlichen Regierungen in den Verhandlungen vertreten werden und inwieweit die Exekutiven die EU-Strukturen, Institutionen und Prozesse nutzen, um sich von den Restriktionen der Innenpolitik zu befreien. Der Europäisierungsansatz nimmt vornehmlich eine *top down*-Perspektive ein und verfolgt das Ziel, die Adaption mitgliedstaatlicher Strukturen, Institutionen und Entscheidungsprozesse an die

144 Tanja A. Börzel /Thomas Risse, Conceptualizing the Domestic impact of Europe, in: Kevin Featherstone /Claudio M. Radaelli, The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 57-80.

europäisch bestimmten Rahmensetzungen zu erklären. Jedoch sollte das Zusammenspiel nicht als rein linearer Prozess des »top-down« oder des »bottom-up« verstanden werden, sondern als ein kontinuierlicher Interaktionsprozess zwischen den Ebenen mit »feedback loops«, also als Politikkreislauf, bei dem sich nationale und europäische Akteure, Institutionen und Prozesse beständig gegenseitig beeinflussen. Die wechselseitige Beeinflussung hat Auswirkungen auf die politischen Systeme und deren Institutionen, die politischen Entscheidungsprozesse und einzelne Politikfelder auf beiden politischen Ebenen – also auf *polity*, *politics* und *policies* in der nationalen und der europäischen Politikarena. Das politische Zusammenspiel von Mitgliedstaaten und EU ist ein zweiseitiger Prozess der Interaktion, bei dem die nationalen Akteure ihre politischen Ziele und Präferenzen nach Brüssel auf die EU übertragen bzw. »uploaden«, und umgekehrt die EU-Organen die Gemeinschaftspolitiken, die europäische Rechtsetzung und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf die Mitgliedstaaten »downloaden«. Die Interaktion zwischen den Ebenen und den Akteuren erfolgt zumeist nicht in abgrenzbaren Sequenzen, auf getrennten Bühnen und zu einzelnen Politikfeldern, sondern simultan und politikübergreifend. Während die innerstaatliche Präferenzbildung zur unabhängigen Variable der *bottom-up*-Richtung wird und der europäische Integrationsprozess als abhängige Variable untersucht wird, erfolgt die Variablenfestlegung aus dem *top-down*-Blickwinkel des Europäisierungsansatzes genau umgekehrt. Geht man jedoch von einem komplexen Interaktionsverhältnis beider Ebenen aus, sollte die Festlegung der Variablen flexibel und abhängig von der untersuchten Wirkungsrichtung sein.

Mitgliedstaatliche Akteure sind maßgeblich am Zustandekommen europäischer Entscheidungen beteiligt und bestimmen die europäische politische Agenda mit.¹⁴⁵ Hinzu kommt, dass mitgliedstaatliche Akteure auch die europäischen Entscheidungen, in die sie einbezogen werden, nutzen, um rein innerstaatliche Interessen zu verfolgen.¹⁴⁶ Das politische Zusammenspiel der Akteure mit ihren unterschiedlichen Interessen und Zielen auf den verschiedenen Ebenen und deren jeweils spezifischen Formen der Politikformulierung, Gestaltung und Implementierung führt zu der besonderen Form der „dynamischen Interaktion“¹⁴⁷ im europäischen Mehrebenensystem. Es fehlt allerdings noch eine überzeugende theoretische Fundierung zur Untersuchung der Wechsel- und Rückwirkungen der politischen Entscheidungsprozesse auf beiden Ebenen, also ein dynamischer Ansatz, der versucht, eine Verbindung beider Ebenen herzustellen und dabei beide Entscheidungsebenen gleichrangig zu analysieren.¹⁴⁸ Erforderlich ist für diese Forschungsfrage darüber hinaus ein Ansatz, der die Gleichzeitigkeit und das Wechselspiel der Prozesse zwischen den Ebenen berücksichtigt. Die Einbe-

145 Vgl. Jan Beyers /Jarle Trondal, How Nation States 'hit' Europe: Ambiguity and Representation in the European Union, in: West European Politics, 2004, Vol. 27, No. 5, S. 919-1042.

146 Vgl. Susanne K. Schmidt, Die nationale Bedingtheit der Folgen der europäischen Integration, in: ZIB, 2003, 10. Jg., H. 1, S. 43-67.

147 Wolfgang Wagner /Rainer Baumann /Monika Bösche /Gunther Hellmann, German Foreign Policy in Europe: An Interactionist Framework of Analysis, in: Germany's EU Policy on Asylum and Defence, in: Gunther Hellmann (Hrsg.), Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default? Basingstoke/Houndsmill 2006, S. 1-28.

148 Vgl. Michael Zürn /Jeffrey T. Checkel, Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State, in: International Organization, 2005, Vol. 59, No. 4, S. 1045-1079, S. 1069f.

ziehung der mitgliedstaatlichen Dimension sollte dabei die besondere Rolle der Nationalstaaten im europäischen Integrationsprozess, die Präferenzbildung der internen Akteure und deren Einflussnahme auf die EU unter den besonderen Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems untersuchen. Ein solcher Ansatz zur Untersuchung des Wechselspiels zwischen den politischen Entscheidungsebenen sollte dann auch die Reaktion der innenpolitischen Akteure auf die Europäisierungsanforderungen und die Folgen der EU-Mitgliedschaft auf die Innenpolitik der Mitgliedstaaten analysieren. Noch ist die Untersuchung der Rückwirkung der Integration auf die nationale Innenpolitik und die internen Institutionen mehr oder weniger ein „*side product*“¹⁴⁹ der Europäisierungsforschung. Der Domestizierungsansatz ist ein erster, vielversprechender Versuch, diese theoretische Lücke zu schließen. Eine Verbreiterung des theoretischen Konzepts zur Analyse der Rolle der Mitgliedstaaten im europäischen Politikprozess und eine Verbindung der Ansätze erscheinen dennoch angebracht.¹⁵⁰

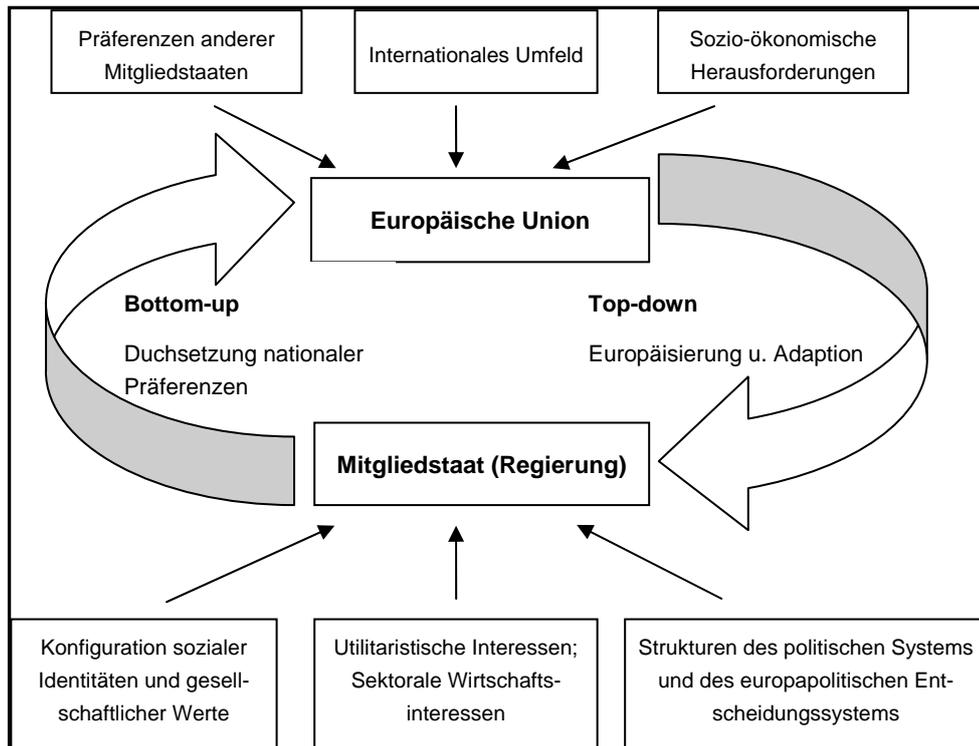
Die vorliegende Analyse und Erklärung der deutschen Europapolitik soll in einem ersten Schritt das Wechselspiel zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Politik unter den Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems untersuchen, also die dynamische Interaktion zwischen den beiden Entscheidungs- und Handlungsebenen. Ein solcher integrierender Analyserahmen muss dabei beide Wirkungsrichtungen der Interaktion im Blick haben, d.h. die *bottom-up* und die *top-down*-Perspektive einnehmen. Der zweite Analyseschritt zur Erklärung der deutschen Europapolitik geht über diese Darstellung des Interaktionsverhältnisses hinaus und untersucht die Rückwirkungen und die Folgen der EU-Mitgliedschaft für die Innenpolitik und das Verhalten der innenpolitischen Akteure.

Ein Analyserahmen ist dabei ein theoriegeleitetes Konzept, mit dem versucht wird, die Realität zu strukturieren und zu systematisieren, die Fragestellung offen zu legen und damit die Voraussetzung zu schaffen, um zu einer begründeten Erklärung der Realität zu gelangen.

149 Simon Hix /Klaus Goetz, Introduction: European integration and national political systems, in: West European Politics, 2000, Vol. 23, No. 4, S. 1-26, S. 9.

150 Jeremy Richardson formulierte diesen wiederholt geäußerten Vorsatz: „The intellectual challenge is to identify or formulate a theory (or more likely a range of theories) which can help explain the complex and varying balance as an autonomous policy-making system, and the nation state as a totally interdependent participant in transnational policy processes.“ Jeremy Richardson, Actor-based models of national and EU policy making, in: Hussein Kassim /Anand Menon (eds.), The European Union and National Industrial Policy, London/New York 1996, S. 26-51, S. 26. Simon Bulmer und Christian Lequesne konstatieren, dass gerade die besondere Form der Integration zwischen der EU und der mitgliedstaatlichen Ebene noch vertiefter Forschung bedürfe. Vgl. Simon Bulmer /Christian Lequesne, The European Union and its Member States: An Overview, in: Simon Bulmer /Christian Lequesne, The Member States of the European Union, a.a.O., S. 1-20.

Schaubild 1 Dynamische Interaktion: EU – Mitgliedstaat



3.1. Nationale Präferenzen und dynamische Interaktion

Zunächst müssen die europapolitischen Interessen und Präferenzen bestimmt werden, die das Handeln der Akteure der deutschen Europapolitik leiten. Sie bleiben auch unter den Bedingungen des europäischen Integrationsprozesses ein fundamentaler Faktor und „Schlüssel für eine Erklärung der politischen Ergebnisse der Europäischen Integration“.¹⁵¹ Dabei werden unter Interessen die längerfristig wirkenden, übergeordneten Ziele eines Staates verstanden, die von der Regierung mit ihrer Außen- und Europapolitik verfolgt werden.¹⁵² Diese Interessen werden von internen und externen Rahmenbedingungen und Einflüssen bestimmt. Präferenzen hingegen sind die auf den jeweiligen Entscheidungsprozess übertragene bzw. adaptierte Operationalisierung dieser längerfristigen Interessen. Sie stellen demnach das angestrebte Politikergebnis für einen konkreten Entscheidungsprozess dar. Die Bestimmung dieses angestrebten Ergebnisses in einer spezifischen Entscheidungssituation wird in Anlehnung an die

151 Paul Pierson /Stephan Leibfried, Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“, in: Paul Pierson /Stephan Leibfried (Hrsg.), Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M. 1998, S. 11- 57, S. 20.

152 Das Konzept der „nationalen Interessen“ gilt als „die umfassendste Beschreibung des gesamten Wertekomplexes der Außenpolitik“, so Joseph Frankel, Nationale Interessen, München 1974, S. 24. Dabei sind zunächst die unterschiedlichen situations-, perceptions- und wertebedingten Zielsetzungen bzw. Zielorientierungen der nationalen Akteure zu berücksichtigen, die die Standortbestimmung gegenüber der Politik anderer Staaten oder der internationalen Umwelt beeinflussen. Vgl. auch James N. Rosenau, National Interest, in: International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 11, New York 1968, S. 34-40.

Moravcsik'schen liberalen Begründungen und den Domestizierungsansatz von Sebastian Harnisch von drei Einflüssen bestimmt:

- a. Von der besonderen Konfiguration innerstaatlicher sozialer Identitäten, gesellschaftlicher Werte und europapolitischer Leitbilder;
- b. den utilitaristischen Interessen, insbesondere sektoralen Wirtschaftsinteressen;
- c. den Domestizierungsbestrebungen der Akteure des nationalen politischen Systems und des europapolitischen Entscheidungssystems.

Für die europapolitische Präferenzbildung in der innerdeutschen Debatte sind zunächst die langfristig geformten und wirkenden europapolitischen Leitbilder als „diskursiv erzeugte Konstruktionen“¹⁵³ eine wichtige Quelle. Folgt man dem konstruktivistischen Verständnis, dass Interessen und Präferenzen nicht als gegeben angenommen werden, sondern durch „soziale Konstruktion“ formuliert werden, dann sind aktuelle europapolitische Präferenzen und Prioritäten bestimmt von langfristig wirkenden, strategischen Zielen und Vorstellungen der deutschen Außen- und Europapolitik, d.h. von dem außenpolitischen Selbstverständnis und europapolitischen Leitbildern und (Rollen-)Konzepten der Akteure. Die Leitbilder basieren auf gesellschaftlichen Identitäten und Werten und kollektiven Erinnerungen. Die Konfiguration der sozialen Identitäten und der kollektiven Werte beinhaltet also die gesellschaftlich präferierte Form und das Ausmaß sozio-ökonomischer Regulierung ebenso wie die kollektive Vorstellung eines legitimen europäischen politischen Systems.

Dabei sind Leitbilder sowohl ein Bild und eine Beurteilung des europäischen Integrationsprozesses (also dem „Ist-Zustand“) als auch eine Einschätzung der weiteren Zielrichtung und der Optionen zu dessen Weiterentwicklung (also einem angestrebten „Soll-Zustand“).¹⁵⁴ Die Formulierung von Zielvorstellungen wird beeinflusst von der Perzeption der Ausgangssituation, die wiederum bestimmt wird von den Motivhorizonten der politischen Akteure. Zielvorstellungen und bestehende Wahrnehmungs- und Deutungsmuster sind aufeinander bezogen und beeinflussen sich gegenseitig. Prägende Leitbilder der deutschen Europapolitik sind sicherlich die integrationspolitischen Zielvorstellungen, die Vorstellungen zu Art und Ausmaß der ökonomischen Integration und die normativ-ideellen Vorstellungen zur Finalität des europäischen Integrationsprozesses. Diese Leitbilder prägen die Festlegung der aktuellen Ziele und der kurzfristigen Präferenzen in einer konkreten europapolitischen Entscheidungssituation, stecken sie doch das Feld der denkbaren und politisch durchsetzbaren Problemlösungsalternativen ab.

Die utilitaristischen Faktoren der innerstaatlichen Präferenzbildung werden hingegen für einen kurzfristigeren Ergebnishorizont und entlang einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung formuliert; sie sind somit auch eindeutiger einer spezifischen gesellschaftlichen Gruppe oder einzelnen innerstaatlichen Akteuren zuzuordnen. Hierzu gehören die wirtschaftlichen Interessenverbände, Gewerkschaften und organisierte gesellschaftliche Gruppen mit spezifischen oder sekt-

153 Thomas Dietz, Postmoderne und europäische Integration, in: ZIB, 1996, 3. Jg., H. 2, S. 255-281, S. 258.

154 Hierzu grundlegend Heinrich Schneider, Leitbilder der Europapolitik. Der Weg zur Integration, Bonn 1977 und Heinrich Schneider, Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? a.a.O., S. 69-131 und Heinrich Schneider, Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, a.a.O., S. 3-35.

oralen Zielen und Interessen, wie zum Beispiel Umwelt- oder Verbraucherschutzverbände oder Kirchen.

Der Einfluss dieser gesellschaftlichen Interessengruppen auf die innerstaatliche Präferenzbildung wird von der programmatischen Ausrichtung der Regierungsparteien bestimmt, d.h. also der Aufnahmebereitschaft für spezifische gesellschaftliche Anliegen. Die bürgerlichen Parteien sind für die sektoralen Interessen der Industrie- und Arbeitgeberverbände empfänglicher als für gewerkschaftliche Anliegen; für gewerkschaftliche Forderungen sind sicherlich sozialdemokratisch geführte Regierungen offener. Die Wirkkraft innerstaatlich gebildeter Präferenzen auf die Entscheidungsträger steht insofern in einem engen Zusammenhang zur parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungskoalition.

Eine europapolitische Entscheidung, die konkrete Handlungen der Regierung auslöst, beruht also auf langfristigen Zielen sowie europapolitischen Leitbildern und ebenso auf kurzfristigen Überlegungen zu Mitteln und Wegen, um das angestrebte Politikergebnis erreichen zu können. Dieser Prozess der Definition und Abwägung wird maßgeblich durch das politische Entscheidungssystem, die Strukturen und Organisation sowie die Persönlichkeiten der Entscheidungsträger geprägt. Die Strukturen des politischen Systems und insbesondere des europapolitischen Entscheidungssystems erfordern zunächst eine Bestimmung der am europapolitischen Entscheidungsprozess beteiligten innerstaatlichen Akteure und der rechtlichen Grundlagen, auf denen sie agieren. Hinzu kommt die Analyse der allgemeinen politischen Rahmenbedingungen, die den Handlungsspielraum der Akteure begrenzen. Ein besonderes Charakteristikum des deutschen politischen Systems ist die starke Stellung der deutschen Länder im europapolitischen Entscheidungsprozess. Deren spezifischen politisch- und ökonomisch-utilitaristischen Interessen sind deshalb auch wichtig für die europapolitische Präferenzbildung.

Bei der Analyse der Handlungen wird von rational handelnden Entscheidungsträgern ausgegangen. Die Rationalität der Entscheidungen wird jedoch maßgeblich von den europapolitischen Leitbildern vorbestimmt und gelenkt; der kurzfristig zu erzielende Nutzen einer Entscheidung kann also durchaus als Handlungsalternative zurückgestellt werden, weil langfristig wirkende Leitbilder zu einem anderen Ergebnis bei der Kosten-Nutzen-Abwägung führen. Ein wichtiges Kriterium für die Präferenzdefinition der innerstaatlichen Akteure ist zweifellos deren innenpolitisches Machtkalkül. Die Wiederwahl kann für die Regierung und die sie tragenden Parteien zu einem wichtigen Beweggrund für ihre europapolitischen Entscheidungen werden. Hierzu zählt auch die Berücksichtigung der Ziele und Präferenzen wichtiger, sie unterstützender innerstaatlicher gesellschaftlicher Gruppen und Verbände.

Die Einbindung der vornehmlich innenpolitischen und gesellschaftlichen Institutionen und Akteure, wie von politischen Parteien, Interessenverbänden, gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen in den nationalen europapolitischen Entscheidungsprozess führt dazu, dass die Erwartungen an die Europapolitik auch unter innenpolitischen Maßstäben steigen. Die europapolitische Präferenzbildung wird zunehmend nach innenpolitischen Kriterien vorgenommen. Sie wird dabei von den europapolitischen Handlungsformen der innenpolitischen Akteure und den besonderen Strukturen des europäischen und des nationalen Politikprozesses bestimmt. Um also die zentrale Frage nach der Rolle und der Stärke innenpolitischer Einflüsse auf die Definition der europapolitischen Präferenzen beantworten zu können, müssen zunächst die aufgeführten drei innerstaatlichen Faktoren der Präferenzbildung analysiert werden.

Daneben definieren auch die unterschiedlichen europapolitischen Entscheidungstypen den Einfluss der nationalen Politik. Sie bestimmen die Kompetenzen, den Handlungsspielraum, das Interesse und auch den Kreis der handelnden Akteure in den Mitgliedstaaten. John Peterson¹⁵⁵ unterscheidet drei Entscheidungstypen, die sich durch die sie dominierenden Akteure, die Entscheidungsebene und insbesondere ihre Bedeutung unterscheiden:

- (1) *History-making decisions* – diese geschichtsprägenden Entscheidungen zeichnen sich durch ihre systemverändernde Bedeutung aus. Die dominanten Akteure dieses Entscheidungstypus sind der Europäische Rat und die nationalen Regierungen.
- (2) *Policy-setting decisions* – diese Entscheidungen verändern nicht das politische System der EU, sie bewirken jedoch, dass die Politik in diesem System neu ausgerichtet wird. Diese stark technokratisch geprägten und systemimmanenten Entscheidungen werden dominiert von politisch verantwortlichen Fachpolitikern und den hochrangigen politischen Beamten in den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in Brüssel.
- (3) *Policy-shaping decisions* – diese Entscheidungen umfassen vornehmlich die tägliche, eher administrative Politik auf europäischer Ebene zur Rechtssetzung oder Implementierung und inhaltlichen Ausfüllung der einmal getroffenen Grundsatzbeschlüsse. Sie werden bestimmt von den zuständigen Fachbeamten, die in den Ausschüssen und Arbeitsgruppen des Rates zusammen treffen.

Die idealtypische Kategorisierung nach systemverändernden Entscheidungen, politischen oder rechtsverbindlichen Grundsatzentscheidungen sowie technokratisch-administrativen oder implementierenden Entscheidungen hilft bei der Bestimmung der dominierenden Entscheidungsebene und der wichtigsten Akteure. Denn diese drei Kategorien erlauben nicht nur eine Klassifizierung der Entscheidungen auf europäischer Ebene nach ihrer Bedeutung für die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses und eine Benennung der am Ergebnis beteiligten Institutionen. Darüber hinaus ermöglicht diese idealtypische Einordnung auch die Differenzierung von Handlungsspielraum, Interesse und dem Kreis der handelnden Akteure auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene.

Je nach Politikfeld, in dem eine europäische Entscheidung gefällt werden muss, verändert sich der rechtliche und der politische Handlungsspielraum nationaler Entscheidungsträger. In supranational geprägten *policies*, also in den Bereichen unbestrittener Zuständigkeit der EU, ist der Einfluss der EU-Organe auf die Entscheidungsfindung zweifellos stärker als in intergouvernemental geprägten Politikfeldern. Auch ist die Rolle der supranationalen Institutionen, d.h. der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament, bei europapolitischen Routineentscheidungen gänzlich anders als bei integrationspolitischen Grundsatzentscheidungen und Weichenstellungen, die maßgeblich von den Mitgliedstaaten bestimmt werden.¹⁵⁶ Aber, jede europäische Grundsatzentscheidung ist eingebunden in Alltagspolitik, die nicht nur die politischen Weichenstellungen vorbereitet, sondern diese auch im weiteren Verlauf mit Inhalten ausfüllt und weiter ausdifferenziert. Die Grundsatzentscheidungen ihrerseits prägen so-

155 John Peterson, Decision-making in the European Union: towards a framework of analysis, in: JEPP, 1995, Vol. 2, No. 1, S. 69-93.

156 Geoffrey Garrett /George Tsebelis, An institutional critique of intergovernmentalism, a.a.O.

mit die reguläre Rechtssetzungstätigkeit der EU, die ihrerseits wiederum den Boden bereitet für weitere Grundsatzentscheidungen. Die Differenzierung nach europapolitischen »Gipfeln«, also kurze Zeitspannen, die eine Veränderung des europapolitischen Institutionengefüges ermöglichen, und »Tälern«, also die Implementierung der Gipfelentscheidungen über einen längeren Zeitraum, reicht nicht aus, um die Wirkungsweise des komplexen europäischen Mehrebenensystems auf nationale Politik nachzeichnen zu können.¹⁵⁷ Es ist nicht die Zeitdauer, die europäische Entscheidungstypen kennzeichnet, sondern es sind die Konsequenzen und Wirkungen einer Entscheidung sowohl auf die EU selbst als auch auf die Mitgliedstaaten, die subnationalen Einheiten und die Unionsbürgerinnen und -bürger. Die Kategorisierung des Entscheidungstypus muss dabei über die idealtypische Unterscheidung zwischen »high« and »low« politics¹⁵⁸ hinausgehen. Denn es ist weniger die Bedeutung, d.h. das *high* oder *low*, einer Entscheidung, als die Beeinflussung der Akteure durch ihre Vernetzung in das nationale und das europäische Entscheidungssystem sowie die Kategorie der untersuchten europapolitischen Entscheidung, die den Handlungsspielraum der Akteure vorgibt.

Die Varianz möglicher Handlungsalternativen ist demzufolge beschränkt und wird maßgeblich von den EU-Institutionen vorgegeben oder zumindest bestimmt.¹⁵⁹ Das jeweilige *policy*-Netzwerk und die spezifische Handlungsebene beeinflussen die nationalen Akteure auf der europäischen Ebene. Zum Beispiel wird ein nationaler Beamter in einer Arbeitsgruppe des Ministerrats zu Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik in ein weitaus engmaschigeres europaweites Netzwerk eingebunden, mit den besonderen sektorspezifischen Loyalitäten, als ein nationaler Beamter in einer Arbeitsgruppe zur Außen- und Sicherheitspolitik.¹⁶⁰ Andererseits kann für einen Ministerialbeamten seine Handlungsautonomie auch in der innerstaatlichen Debatte je nach Politikfeld und den institutionellen Rahmenbedingungen variieren. Durch seine Einbindung in die EU-Gremien eines besonders tief integrierten Politikbereichs mit hoher Entscheidungs- und Regulierungsdichte und damit verbunden mit hoher Tagungsintensität verfügt der Beamte für seine Abstimmung auf nationaler Ebene über einen immensen Informations- und Know-how-Vorsprung. Er kennt in der Regel die Vorgeschichte, die Begleitumstände, die Pro- und Contra-Argumente eines europäischen Gesetzgebungsvorhabens und kann am besten die Positionen der anderen EU-Partner analysieren und somit die eigenen Handlungsmöglichkeiten abwägen. Damit wird der Beamte in den nationalen Abstimmungsgremien über einen potentiell größeren Handlungsspielraum verfügen können. Umgekehrt wird er aber in dem europäischen Arbeitsgremium, dem er seinen Wissensvor-

157 Wolfgang Wagner /Rainer Baumann /Monika Bösch /Gunther Hellmann, German Foreign Policy in Europa, a.a.O.

158 Vgl. Stanley Hoffmann, Reflections on the Nation State in Western Europe today, in: JCMS, 1982, Vol. 21, No. 1&2, S. 21-37, S. 29. Hofmann führt in seinem vielfach zitierten Aufsatz aus, dass eine Unterscheidung in »high« und »low« immer von der momentanen Bedeutung des jeweiligen Politikfelds, also der aktuellen politischen Situation abhängt.

159 Vgl. Morten Egeberg, An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective, European Journal of Political Research, 2004, Vol. 43, No. 2, S. 199-219.

160 Eves Fouilleux /Jacques de Mailliard /Andy Smith, Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers, in: JEPP, 2005, Vol. 12, No. 4, S. 609-623; Jan Beyers /Guido Dierickx, The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?, in: JCMS, 1998, Vol. 36, No. 3, S. 289-317.

sprung verdankt, stärker auf das Interesse und die europäischen Ziele der Gruppe verpflichtet werden. Dies hängt auch mit der integrationspolitischen Vorgeschichte der jeweiligen *policy* zusammen und mit der Rolle der supranationalen Akteure, also insbesondere den Repräsentanten der Europäischen Kommission. Dies bedeutet, dass sowohl strukturelle als auch normative und soziologische Faktoren sowie die jeweilige Handlungssituation als intervenierende Variable in die Analyse einbezogen werden müssen.

Der Einfluss der innerstaatlichen Akteure auf die Präferenzdefinition der Regierung wird von rechtlichen und politischen, d.h. formellen und informellen Kanälen vorgezeichnet. Inwieweit die Entscheidungsträger auf die Einflussversuche der innerstaatlichen Akteure eingehen oder Rücksicht auf deren soziale Identitäten und gesellschaftliche Werte nehmen, hängt auch vom Zeitpunkt der zu treffenden Entscheidung ab. Fällt die Entscheidungssituation zum Beispiel in eine Wahlkampfphase, wird die Bereitschaft der Regierenden zur Berücksichtigung der Präferenzen wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und des zu erwartenden Medientenors größer sein, weil beides die Wahlentscheidung der Bürger beeinflussen kann.

3.2. Europapolitik unter innenpolitischen Vorzeichen

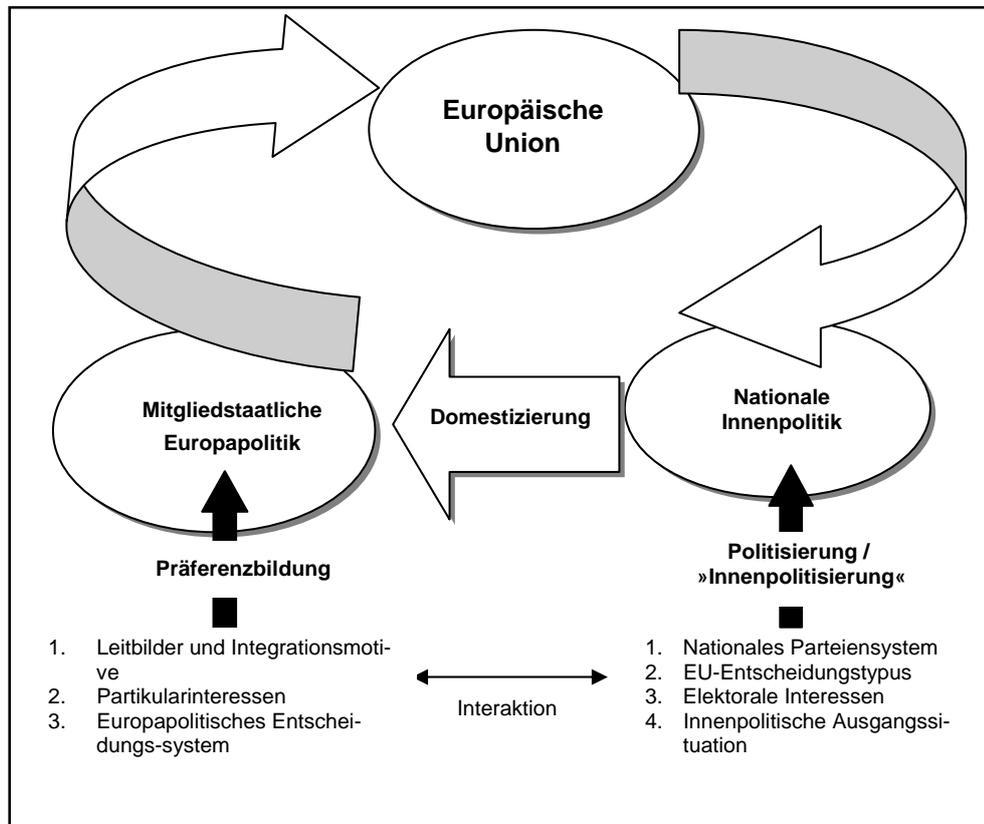
Mit der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses und der Herausbildung eines europäischen Mehrebenensystems seit den 1990er Jahren ist die Europapolitik somit zu einem Teil der mitgliedstaatlichen Innenpolitik geworden. Mit der Einflussnahme europäischer Entscheidungen und Rechtsetzung auf das tägliche Leben der Menschen in den EU-Mitgliedstaaten geht auch ein Prozess der Politisierung des Integrationsprozesses einher. Entscheidungen auf europäischer Ebene können nicht mehr von der Innenpolitik losgelöst werden und sind nicht von ihr zu entkoppeln. „The European Union is no longer insulated from domestic politics; domestic politics is no longer insulated from Europe.“¹⁶¹

Damit nehmen der politische Druck auf und die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten zu. Ebenso wächst die Bedeutung europäischer Themen und Entscheidungsprozesse für die innenpolitische Auseinandersetzung und die innergesellschaftlichen Politikdiskurse.

Die tatsächliche Wirkkraft, d.h. die Stärke des Einflusses von Europathemen auf die nationalstaatliche Innenpolitik, hängt dabei von der Resonanz bei den politischen Akteuren ab, also der Bundesregierung, den Bundesministerien, den politischen Parteien und den Politikern im Bundestag oder in den Ländern. Dabei kann der Einfluss je nach europäischem Entscheidungsprozess höchst unterschiedlich sein. So werden europapolitische Grundsatzentscheidungen stärker von langfristig wirkenden Leitbildern bestimmt, während tagespolitische Routineentscheidungen eher auf der Basis einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung durch die Regierung gefällt werden.

161 Vgl. Liesbet Hooghe /Gary Marks, A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus, in: British Journal of Political Science, 2009, Vol. 39, No. 1, S. 1-23, S. 14.

Schaubild 2: Trilaterale Interaktion: EU, nationale Europapolitik und Innenpolitik



3.2.1. Routinisierte Europapolitik

Mit der Auflösung der klassischen Trennung von Innen- und Außenpolitik im Bereich der Europapolitik bestimmt die europäische Rechtsetzung immer stärker auch die innerstaatliche Legislativtätigkeit. In der Folge wirkt dieser Trend zur Europäisierung aller Ebenen und Politikbereiche immer tiefer in das nationale Regierungs- und Verwaltungshandeln¹⁶² sowie auf das politisch-administrative Entscheidungssystem der deutschen Europapolitik¹⁶³ ein und umfasst inzwischen nahezu alle obersten Bundes- und Landesverwaltungen.¹⁶⁴

162 Vgl. Heinrich Siedentopf, Implementation von EU-Richtlinien, in: Hans-Ulrich Derlien /Axel Murswiek (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen 1996, S. 83-103.

163 Vgl. Wolfgang Wessels, Strukturen und Verfahren Bonner EU-Politik – eine administrativ-politische Mehrebenenfusion, in: Hans-Ulrich Derlien /Axel Murswiek (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen 1996, S. 21-37; Wolfgang Wessels, Die Öffnung des Staates, a.a.O.

164 Vgl. Michael Felder u.a., Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Forschungsbericht des RISP-Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung e.V. an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Forschungsgruppe Systemanalyse für Verwaltung und Politik (SVP), 2002. Diese empirisch sehr breit angelegte Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass Ende 2000 ein Europäisierungsgrad von über 80 Prozent der Abteilungen in den Bundes- und Landesministerien (88 Prozent für die Bundesministerien und 80,6 Prozent für die Landesministerien) erreicht wurde. Wolfgang Wessels belegt diesen Trend durch Daten zur Beteiligung deutscher Ministerialbeamter an Sitzungen Brüsseler

Die Erschließung neuer Politikbereiche für europäische Regulierung, entweder durch supranationale Gesetzgebung oder durch intergouvernementale Kooperation und Koordinierung, involviert somit eine zunehmende Zahl an Verwaltungseinheiten und -personal.¹⁶⁵ Diese Europäisierung der Verwaltung bedeutet zugleich, dass sowohl die Politiker als auch die Beamten auf allen Ebenen und in allen Politikfeldern ihre Aufmerksamkeit, ihre Interessenartikulation und -projektionen auf die europapolitischen Entscheidungsprozesse ausrichten müssen. Der immens hohe Durchdringungsgrad und die Tiefen- und Breitenwirkung der Europäisierung der obersten politisch-administrativen Verwaltungsebenen erfordern einerseits die Öffnung nahezu aller Politikbereiche für die Europapolitik und andererseits werden auch bislang primär innenpolitische Politikprozesse und nationales Verwaltungshandeln Teil der deutschen Europapolitik. In der Folge dominieren in der Mehrzahl der europapolitischen Entscheidungsprozesse inzwischen die Ministerialverwaltungen der Bundesministerien und die Administrationen der anderen europapolitischen Akteure, wie die Verwaltungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrats, die Exekutiven der deutschen Länder und die Referenten der Parteizentralen und der großen Interessenverbände die nationale europapolitische Präferenzfestlegung.

Die Koordination und die frühzeitige Positionsfestlegung erweisen sich vor diesem Hintergrund als äußerst komplex, weil sowohl politikfeldübergreifende Koordinierungsmechanismen als auch ebenenübergreifende Abstimmungsprozesse entwickelt wurden und darüber hinaus noch europapolitische Grundsatzfragen mit besonderen fachspezifischen Fragestellungen gegeneinander abgewogen und vermittelt werden müssen. Insgesamt ist insofern ein Trend zur administrativen Differenzierung und zur Dezentralisierung des europapolitischen Entscheidungs- und Koordinierungssystems festzustellen.

Die beteiligten Akteure haben dabei ein Eigeninteresse daran, ihre Handlungsautonomie innerhalb des deutschen europapolitischen Entscheidungssystems abzusichern. Deshalb folgen die Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse den üblichen innenpolitisch und im nationalen Verwaltungshandeln etablierten Verfahren. Häufig werden diese Abstimmungswege auch mit Hilfe von Gesetzen, rechtlich verbindlichen Absprachen oder Geschäftsordnungen abgesichert, wie zum Beispiel durch die Beteiligungsgesetze mit Bundestag und Bundesrat oder die Geschäftsverteilung der Bundesministerien in der Geschäftsordnung der Bundesregierung.

Diese zunehmende Präferenzfestlegung in Form eingespielter Verwaltungsverfahren und innenpolitisch bestimmter Koordinierungsprozesse zwischen Beamten und Referenten, die häufig und eng in ihren jeweiligen fachspezifischen Netzwerken zusammenarbeiten, hat zu einer verringerten Transparenz des Abstimmungsprozesses und einer reduzierten Einbindung und Bewertung durch die legitimierten Politiker in den Ministerien und den Parlamenten geführt. Häufig werden diese nationalen Positionierungen zur europäischen Alltags- und Routinopolitik zu Sammel Listen zusammengefasst, die dann in formalisierten Abstimmungen – zumeist ohne eine inhaltliche Diskussion oder Prüfung – von den politischen Entscheidungsgremien der Bundesregierung sowie von Bundestag

Gremien, die zwischen 1961 und 1995 deutlich gestiegen ist. Wolfgang Wessels, Strukturen und Verfahren der Bonner EU-Politik, a.a.O., S. 22ff.

165 Wolfgang Wessels spricht von einem Zuwachs der Anzahl an Planstellen höherer Beamter (ab A 13) in den Bundesministerien im Zeitraum 1960 bis 1995 von jährlich durchschnittlich um 3,6%. Wolfgang Wessels, Strukturen und Verfahren der Bonner EU-Politik, a.a.O., S. 24/25.

und Bundesrat legitimiert werden. Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Medien ist für diese administrierte und routinisierte Europapolitik üblicherweise nicht gegeben.

3.2.2. Die Politisierung der Europapolitik

Mit der dynamischen Form der Weiterentwicklung des europäischen Mehrebenensystems haben aber auch die Politisierung¹⁶⁶ des Entscheidungsprozesses und die „Vergesellschaftung“¹⁶⁷ der Europapolitik zugenommen. Der Prozess der Politisierung nationaler Europapolitik und europapolitischer Entscheidungsprozesse in den Mitgliedstaaten ist ein ableitbares Resultat der zunehmenden Europäisierung. Der Trend zur Politisierung als Folge der Vertiefung wurde bereits vom klassischen Neo-Funktionalismus-Ansatz für die europäische Ebene prognostiziert. Philippe C. Schmitter definierte: „*Politicization thus refers initially to a process whereby the controversiality of joint decision-making goes up. This in turn is likely to lead to a widening of the audience or clientele interested and active in integration.*“¹⁶⁸ Heute wird die Intensivierung der politischen Debatten über die EU und die Fortsetzung des Integrationsprozesses gefordert, um das noch bestehende demokratische Defizit der EU und ihrer Organe abzubauen und in der Folge das Interesse für und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am europäischen Integrationsprozess zu verstärken.¹⁶⁹ Dabei folgt die von Simon Hix vorgeschlagene und eingeforderte Politisierung deutlich den nationalstaatlich geprägten Konfliktlinien und Diskussionsmustern.¹⁷⁰

Liesbet Hooghe und Gary Marks konstatieren, dass die Politisierung des europäischen Integrationsprozesses auf drei Trends zurückzuführen ist:

1. Die erhöhte Aufmerksamkeit der nationalen Öffentlichkeiten für den Integrationsprozess als Folge der Vertiefung seit dem Vertrag von Maastricht.
2. Die Politisierung wird nicht mehr vornehmlich durch die Einflussnahmen und ökonomischen Präferenzen von Interessengruppen angestoßen, sondern durch den Mangel an Identifizierung der Bevölkerungen mit dem Elitenprojekt „europäische Integration“. Dieses Manko eröffnet den nationalen politischen Parteien die Nutzung für ihre Ziele.
3. Die Parteien politisieren stets dann eine europapolitische Fragestellung, wenn sie sich davon einen parteipolitischen Vorteil versprechen.

166 Vgl. Liesbet Hooghe /Gary Marks, A postfunctionalist theory, a.a.O.

167 Ernst-Otto Czempel, Vergesellschaftete Außenpolitik, in: Merkur, 1994, 48. Jg., Nr. 1, S.1-14.

168 Philippe C. Schmitter, Three Neo-Functional hypotheses about international integration, in: International Organization, 1969, Vol. 23, No. 1, S. 161-166, S. 166. Schmitter nahm in einer jüngeren Darstellung des Neo-Funktionalismus auf die frühere These der „Politisierung“ Bezug und sah die Notwendigkeit zur Überprüfung. Philippe C. Schmitter, Neo-Neofunctionalism, in: Antje Wiener /Thomas Diez, European Integration Theory, Oxford 2004, S. 45-74, S. 56.

169 Vgl. Simon Hix, What's wrong with the European Union and How to Fix it, Cambridge 2008; Simon Hix, Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it, in: Notre Europe, Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?, Policy Paper No. 9, Paris 2006, S. 1-28.

170 Vgl. Stefano Bartolini, Should the Union be „politicised“? Prospects and Risks, in: Notre Europe, Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?, Policy Paper No. 9, Paris 2006, S. 28-50.

Mit dem Begriff der »Politisierung« der EU wird in dieser Studie die Verstärkung der politischen Auseinandersetzung über europäische Themen und Fragen in der innerstaatlichen politischen Arena verbunden. Politisierung ist demnach ein Begriff „for the process by which the political conflicts unleashed by integration come back to shape it.“¹⁷¹

Dieses Konzept der Politisierung geht über die mit dem Europäisierungsansatz analysierte *top down*-Wirkungsrichtung europäischer Politik auf die nationale Innenpolitik hinaus. Parallel kommt eine *bottom up*-Perspektive hinzu, in dem eine erhöhte Aufmerksamkeit der Akteure für europapolitische Themen in den Mitgliedstaaten konstatiert wird. Die innerstaatlichen Parteien und Interessengruppen sowie die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten beachten zunehmend die europäischen Entscheidungsprozesse und positionieren sich hierzu. Eine politisierte Europapolitik hat die Aufmerksamkeit in den nationalen politischen Diskursen für die EU und die europäischen Entscheidungsprozesse erhöht¹⁷²; sie kann inzwischen den Ausgang nationaler Wahlen beeinflussen.¹⁷³ Insofern deckt der Politisierungsbegriff sowohl den Prozess der gegenseitigen Beeinflussung des politischen Diskurses auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene ab als auch das Ergebnis dieser Interaktion in Form von spürbaren Folgen der politischen Diskurse in den Mitgliedstaaten.¹⁷⁴ Trotz dieser Ambivalenz des Begriffes können zwei Indikatoren für diese Form der europapolitischen Politisierung festgehalten werden:

1. Die Polarisierung der politischen Diskurse und
2. die starke öffentliche und mediale Aufmerksamkeit für diese europapolitischen Diskurse.

Es bedarf dann eines zusätzlichen direkten Anstoßes durch die nationalen Parteien, um ein europäisches Thema zu politisieren. Hooghe und Marks verstehen im Kern unter der Politisierung der Europapolitik die Öffnung dieses Politikfeldes für das Interesse der Bürgerinnen und Bürger *in* den Mitgliedstaaten und die so potenzierte Aufmerksamkeit der nationalen Parteien für europapolitische Themen. Dabei sehen sie im Gegensatz zur ursprünglichen Prognose des Neofunktionalismus in dieser Form der Politisierung keine Stärkung der europäischen Integration. Vielmehr erkennen sie das Risiko der Entfremdung der Bürger von der Europäischen Union und den Zielen des Integrationsprozesses. Die fehlende Identifizierung mit Europa und dem Integrationsprojekt stärkte die populistischen und europaskeptischen Parteien. Die Analysekonzepte der Politisierung der europäischen Politik greifen dann auf die traditionellen Unterscheidungen zwischen den Parteienfamilien und deren Wählerklientel zurück.¹⁷⁵

171 Liesbet Hooghe /Gary Marks, The Neofunctionalists were (almost) right: Politicization and European Integration, conWEB – webpapers on Constitutionalism and Governance beyond the State, No. 5, 2005 (www.bath.ac.uk/esml/conWEB), S. 2.

172 Bernhard Peters und seine Mitautoren sprechen in diesem Zusammenhang von „segmentierter Europäisierung“. Vgl. Bernhard Peters et al., Die Transnationalisierung von Öffentlichkeiten am Beispiel der Europäischen Union, in: Stephan Leibfried /Michael Zürn (Hrsg.), Transformation des Staates?, Frankfurt/M. 2006, S. 230-261, S. 230.

173 Vgl. Matthew Gabel, European integration, voters and national politics, in: West European Politics, 2000, Vol. 23, No. 4, S. 52-72.

174 Vgl. Pieter de Wilde, Politicisation of European integration: Bringing the process into Focus, Arena Working Paper, Oslo 2007, No. 18.

175 Vgl. Robert Ladrech, Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis, in: Party Politics, 2002, Vol. 8, No. 4, S. 389-403; Gary Marks /Carole J. Wilson /Leonhard Ray, National Political Parties and European Integration, in: American Journal of Political Science, 2002, Vol. 46, No. 3, S. 585-594.

Dabei wurde auf das klassische Links-Rechts-Schema¹⁷⁶, die Unterscheidung zwischen pro-europäischen und europa-skeptischen Parteien¹⁷⁷ sowie zwischen alten und traditionellen Parteien und alternativ-libertären Parteien¹⁷⁸ zurückgegriffen.

Die politisierte Europapolitik wird zum Spielball elektoraler Interessen der nationalen Parteien. Drei Determinanten bestimmen diese Form der Politisierung:

- a) Die potentielle Verwendbarkeit eines europäischen Themas für parteipolitische Ziele.
- b) Die Passfähigkeit der europäischen Fragestellung in die politische Programmatik und die ideologische Ausrichtung der Partei.
- c) Die Folgen einer Positionierung für die innerparteiliche Geschlossenheit.¹⁷⁹

Ergänzend zu diesen drei Faktoren beeinflusst sicherlich die unterschiedliche Rollenverteilung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien das parteipolitische Selbstverständnis und somit die europapolitische Politisierungsbereitschaft. Neben dieser parteipolitischen Machtkonstellation kommt für das deutsche Regierungssystem angesichts der traditionellen Zusammensetzung der Bundesregierung durch mindestens zwei Parteien als weitere Determinante für eine Politisierung noch die Auswirkung auf die Regierungskoalition hinzu. Die Geschlossenheit der Koalition oder die Auslösung eines koalitionsinternen Konflikts kann z.B. die Politisierung eines europapolitischen Problems sowohl durch die Regierung als auch die Opposition begründen.

Diese Möglichkeit der innenpolitischen Polarisierung kann ebenfalls das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundesrat bestimmen. Da es häufig vorkommt, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungskoalition nicht der Mehrheit im Bundesrat entspricht, sondern die Bundesregierung auf eine Mehrheit von Landesregierungen trifft, die von den Oppositionsparteien geführt werden, wird der parteipolitische Wettbewerb zugleich zu einem Wettbewerb zwischen Bund und Ländern. Die Möglichkeit zur Politisierung über den Bundesrat ist angesichts der im Grundgesetz verankerten starken europapolitischen Veto-Position der Länder dann wahrscheinlicher als im Bundestag, in dem die Bundesregierung auf die Unterstützung durch die sie tragenden Fraktionen vertrauen kann.

Dennoch ist der Anstoß zur Politisierung einer europäischen Thematik nicht nur auf die Strukturen des Parteien- und Regierungssystems zurückzuführen. Sicherlich kommen weitere externe Faktoren hinzu. Der Anreiz zu einer Politisierung einer europapolitischen Entscheidung kann auch durch fundamentale ökonomische und soziale Rahmenbedingungen verstärkt oder geschwächt werden. In Phasen einer ökonomischen Krise können europäische Entscheidungen oder Regulierungsvorgaben, die potentiell zu höheren Kosten oder verschlechterten Wettbewerbsbedingungen für nationale Unternehmen führen können, leichter in

176 Vgl. Liesbet Hooghe /Gary Marks /Carole Wilson, Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: Gary Marks /Marco Steenbergen (eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge 2004, S. 120-140.

177 Peter Mair, The Limited Impact of Europe on National Party Systems, in: *West European Politics*, 2000, Vol. 23, No. 4, S. 27-51.

178 Hooghe und Marks unterscheiden zwischen den tan-Parteien (für traditionalism/authoritarianism/nationalism) und den gal-Parteien (für green/alternative/libertarian). Vgl. Liesbet Hooghe /Gary Marks, *A Postfunctionalist theory*, a.a.O.

179 Vgl. Liesbet Hooghe /Gary Marks, *A postfunctionalist theory*, a.a.O., S. 19.

der Innenpolitik politisiert werden als in Zeiten ökonomischer Prosperität. Das Interesse und die politische Notwendigkeit rationaler Kosten-Nutzen-Abwägungen nehmen in Krisenzeiten zu. Darüber hinaus ist sicherlich auch das betroffene Politikfeld wichtig, in dem eine europapolitische Entscheidung zu treffen ist. Die Entscheidungsprozesse in den verschiedenen Politikfeldern der EU führen zu unterschiedlicher Aufmerksamkeit bei den potentiellen deutschen europapolitischen Akteuren und liefern somit unterschiedliche Anreize zur Politisierung.

Die Politisierung führt sowohl in der innenpolitischen Auseinandersetzung als auch auf europäischer Ebene zur Polarisierung und damit zur Festigung von Gegenpositionen. Politisierung bedeutet im politischen Wettbewerb ein erhöhtes öffentlich bekundetes Interesse an einem bestimmten Politikergebnis. Diese politische Festlegung kann zum Hebel für andere Akteure werden und für politische Tauschgeschäfte genutzt werden. So können rein innenpolitische Rahmenbedingungen Einfluss auf den Grad der Aufmerksamkeit für einen europapolitischen Entscheidungsprozess haben – auch europapolitische Routineentscheidungen können in Wahlkampfzeiten politisiert und für die innenpolitische Auseinandersetzung instrumentalisiert werden. Der spezifische Entscheidungstypus und die innenpolitischen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der europapolitischen Entscheidung können demnach die Möglichkeit zur Politisierung eröffnen, vergrößern oder begrenzen. Mit der innenpolitischen Thematisierung und Politisierung europäischer Fragen werden zugleich andere Entscheidungskriterien, Ziele, Interessen und Präferenzen in die politische Auseinandersetzung über den Kurs und die Inhalte der nationalen Europapolitik aufgenommen. In diesem Sinne kann sich die Politisierung nationaler Europapolitik zur »Innenpolitisierung« weiter entwickeln.

Während hier also unter der Politisierung der mitgliedstaatlichen Europapolitik in Anlehnung an die klassische neo-funktionalistische Definition Philippe C. Schmitter's die innenpolitische Verstärkung des politischen Diskurses über eine europapolitische Frage verstanden wird, ist mit dem Begriff der »Innenpolitisierung« der Prozess der Nutzung europapolitischer Debatten für die innenpolitische Polarisierung oder einen parteipolitischen Konflikt auf der nationalen Bühne gemeint. Damit wechseln die Zielrichtung und das Interesse der innenpolitischen Akteure an der europäischen Fragestellung, die sich an diesen »innenpolitisierten« europapolitischen Debatten beteiligen. Nicht mehr das europäische Problem oder der EU-Entscheidungsprozess, sondern die innenpolitische Machtkonstellation steht im Mittelpunkt des Akteursinteresses. Die »Innenpolitisierung« ist insofern eine Verstärkung der Politisierung nationaler europapolitischer Debatten; mit dem Wechsel der politischen Zielsetzung betritt allerdings die nationale Debatte der sich beteiligenden Akteure eine neue Qualitätsstufe.

3.2.3. Von der Politisierung zur »Innenpolitisierung«

Der Einfluss, den innenpolitische Faktoren auf die Definition europapolitischer Präferenzen in einem Mitgliedstaat haben, ist demzufolge abhängig von der Aufmerksamkeit der handelnden Entscheidungsträger für einen europapolitischen Vorgang. Diese Sensibilität der Entscheidungsträger für die Bedeutung einer europapolitischen Entscheidung wird unter anderem von deren Nutzbarkeit für innenpolitische Ziele mitbeeinflusst – neben und manchmal auch in Ergänzung der nationalen europapolitischen Interessen und entscheidungsrelevanten

Präferenzen. Der Politisierungsgrad der europapolitischen Entscheidung und die Möglichkeit zur innenpolitischen Polarisierung beeinflussen insofern auch die Wirkkraft der Faktoren für die Festlegung der Präferenzen der Entscheidungsträger.

Die Bewertung des Ausmaßes der »Innenpolitisierung«, d.h. die Bemessung des Einflusses, den innenpolitische Faktoren auf eine europapolitische Entscheidung in einem Mitgliedstaat haben, ist zunächst abhängig vom Polarisierungsgrad der Entscheidung, der öffentlichen und medialen Aufmerksamkeit sowie der Relevanz der Entscheidung und der Intention, die die Akteure mit der Polarisierung einer europapolitischen Debatte verfolgen:

- Kann eine europapolitische Frage für die innenpolitische Auseinandersetzung instrumentalisiert und operationalisiert werden?
- Kann diese Nutzung angesichts der Komplexität europäischer Entscheidungsprozesse und den besonderen Bedingungen der erschwerten Nutzbarkeit europäischer Fragen zu elektoralen Vorteilen in der innenpolitischen Auseinandersetzung führen und entspricht dies der europapolitischen Positionierung der eigenen Partei?
- Stärkt die Instrumentalisierung europapolitischer Themen für innenpolitische Ziele die Position des Akteurs in der Innenpolitik?

Als Konsequenz der »Innenpolitisierung« werden immer häufiger machtpolitische Erwägungen der Innenpolitik zum Bestandteil europapolitischer Entscheidungen. Mit der Möglichkeit der innenpolitischen Instrumentalisierung wächst die politische Bedeutung der Europapolitik und somit die Aufmerksamkeit von Politikern für das, was auf der europäischen Ebene verhandelt und entschieden wird. Mit dem Wandel der politischen Aufmerksamkeit geht zumeist ein erhöhtes öffentliches und mediales Interesse einher.¹⁸⁰ Diese wiederum verstärkt den relativen Einfluss von Wählern und Interessengruppen auf die Entscheidungen der politischen Verantwortlichen.¹⁸¹ Allerdings sollte der Prozess der »Innenpolitisierung« nicht auf den Grad der politischen Aufmerksamkeit und des politischen Interesses an europäischen Fragen bei den Bürgerinnen und Bürgern in der EU verengt werden.¹⁸² Ein breiteres Verständnis zielt vielmehr auf den Prozess und auf die Akteure und Gruppen, die politisiert werden.¹⁸³ Zu den Akteuren gehören die politischen Institutionen und die Parteien, ebenso Interessenverbände, gesellschaftliche Gruppen und die breite Öffentlichkeit.

Die innenpolitischen Akteure beantworten also die zunehmende Durchdringung ihrer politischen Arena durch europäische Entscheidungsprozesse mit der Integration der Europapolitik in ihre innenpolitischen und zum Teil auch innerparteilichen Auseinandersetzungen. Dabei geht es nicht um die Anpassung nationalstaatlicher Politiken oder die Adaption nationaler Institutionen an europäische Vorgaben oder Anforderungen im Sinne des Europäisierungsansatzes, sondern um die Veränderung des innenpolitischen Diskurses und des Entscheidungsprozesses zu europapolitischen Themen selbst. Die Bedeutung parteipolitischer und elektoraler Erwägungen wächst. Dies wiederum kann dazu führen, dass bislang technisch-administrative Entscheidungsprozesse politisiert und

180 Vgl. Liesbet Hooghe /Gary Marks, A postfunctionalist theory, a.a.O., S. 18ff.

181 Vgl. auch Hans Rattinger, Einstellungen zur europäischen Integration in der Bundesrepublik: Ein Kausalmodell, in: ZIB, 1996, 3. Jg., Heft 1, S.45-78.

182 So aber Jan W. van Deth /Martin Eff, Politicisation and Political Interest in Europe: A Multi-Level Approach, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Nr. 36, 2001.

183 Vgl. Pieter de Wilde, Politicisation of European integration, a.a.O.

letztlich sogar »innenpolitisiert« werden können und somit der Einfluss und die Bedeutung von Experten und der Ministerialverwaltung abnehmen.¹⁸⁴

Ein wichtiges Kriterium ist dabei die innenpolitische Bedeutung und die politische Nutzbarkeit einer europäischen Entscheidung. Die Umsetzung gesellschaftlich-ideeller und utilitaristischer Präferenzen hängt von deren innerstaatlichen und innenpolitischen Wirkung, d.h. von der Möglichkeit der Politisierung ab. Dies wiederum ermöglicht die Instrumentalisierung einer europapolitischen Entscheidung für die innenpolitische Diskussion. Die Politisierung kann, sie muss aber nicht zwangsläufig zur »Innenpolitisierung« führen, denn nicht jede europapolitische Handlung hat einen politischen Ansatzpunkt zu den bestehenden innenpolitischen Konfliktlagen. So können auch europapolitische Alltagsentscheidungen im Sinne der Peterson'schen *policy-shaping* decisions eine kontroverse innenpolitische Debatte über eine europapolitische Thematik auslösen. Hingegen können europapolitische Grundsatzentscheidungen, also *history-making*-decisions, aus der innenpolitischen Auseinandersetzung ausgeklammert werden, d.h. nicht für einen macht- oder parteipolitischen Konflikt der Innenpolitik instrumentalisiert werden. Die politischen Entscheidungsträger politisieren und polarisieren, wenn sie sich einen elektoralen Vorteil versprechen. Zugleich wird das mögliche Ausmaß der »Innenpolitisierung« nationaler Europapolitik weiterhin von den Eckpunkten der europapolitischen Leitbilder begrenzt. Für die parteipolitische Einschätzung der elektoralen Wirkung einer europapolitischen Positionierung und Polarisierung spielen zwar die kurzfristigen Stimmungen der Wähler eine zentrale Rolle. Diese „electoral connection“¹⁸⁵ zwischen der europäischen und der nationalen Politikarena bedeutet jedoch nicht, dass jede innenpolitische Veränderung der Einstellungen zu europapolitischen Fragen zwangsläufig direkt und in gleichem Maß zu Veränderungen der europapolitischen Interessen und Präferenzen führen. Zwar orientieren sich die nationalen Akteure bei ihren europapolitischen Positionierungen auch an den Meinungen ihrer Wähler¹⁸⁶, dennoch beeinflussen auch weiterhin die langfristig wirkenden europapolitischen Leitbilder bzw. die Faktoren des „*ideational liberalism*“ die europapolitischen Entscheidungen und somit das Ausmaß und die Intensität einer möglichen Politisierung.

Die innenpolitische Debatte rekurriert auch auf die bestehenden europapolitischen Leitbilder, die den weiteren Rahmen europapolitisch möglicher Handlungsalternativen abstecken. Allerdings werden bei den stark polarisierten Debatten einer »innenpolitisierten« Europapolitik die traditionellen nationalen Interessen und Ziele ergänzt und teilweise sogar ersetzt von parteipolitischen Erwägungen, kurzfristigen gesellschaftlichen Präferenzen oder sektoralen Partikularinteressen. Dies kann dann eine Modifizierung des europapolitischen Diskurses zur Folge haben: Nicht mehr die beste europäische oder europapolitische Lösung wird zum rationalen Entscheidungsmaßstab der Akteure, sondern primär innenpolitische Kriterien werden zu gleichrangigen Richtschnüren. Diese können wahltaktischer Natur sein oder auf institutionelle Konflikte und gar parteiin-

184 Vgl. Jan Beyers /Bart Kerremans, Bureaucrats, politicians, and societal interests: how is European policy making politicized?, in: Comparative Political Studies, 2004, Vol. 37, No. 10, S. 1119-1150.

185 Vgl. Clifford J. Carrubba, The Electoral Connection in European Union Politics, in: The Journal of Politics, 2001, Vol. 63, No. 1, S. 141-158.

186 Vgl. Daniel Finke, Domestic Politics and European Treaty Reform: Understanding the Dynamics of Governmental Position-Taking, in: European Union Politics, 2009, Vol. 10, No. 4, S. 482-506.

terne Machtkämpfe zurückzuführen sein. Die Politiker werden die Berücksichtigung der konkreten europapolitischen Anliegen, die an sie herangetragen werden, zwar weiterhin von einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung abhängig machen. Zu den Kriterien und Maßstäben im Zuge ihrer Abwägung gehören aber nicht nur die europapolitischen Präferenzen, sondern auch innen- und parteipolitischen Erwägungen.

Ein Kernbestandteil dieser innen- und parteipolitischen Politisierung europapolitischer Entscheidungsprozesse ist zweifellos die Polarisierung der Auseinandersetzung, die zum Teil populistische Elemente und emotionalisierte Züge annehmen kann. Ein Zeichen der besonderen politischen Zuspitzung ist dann die Überhöhung nationaler Verhandlungspositionen oder die Formulierung maximaler Zielvorgaben für das angestrebte Politikergebnis und somit offensichtlich unrealistischer Forderungen auf der innenpolitischen Bühne. Ein zusätzliches Kennzeichen dieser innenpolitisierten Debatten ist dabei die Verbindung der europapolitischen Thematik mit innenpolitischen Forderungen, die lediglich in einem mittelbaren Zusammenhang zum debattierten europäischen Entscheidungsprozess stehen. Diese Vermengung verstärkt wiederum die Polarisierung des Diskurses in der innenpolitischen Politikarena; für die anstehende europapolitische Entscheidung haben die so eröffneten »Nebenschauplätze« hingegen keine Bedeutung. Deutlichstes Indiz der Polarisierung ist sicherlich eine intensive und zunehmend kontrovers geführte innenpolitische Debatte, die sich auch in einer dichterem Berichterstattung durch die Medien widerspiegelt. Dabei wird die mediale Aufmerksamkeit durch die innenpolitische, d.h. die machtpolitische Dimension der Kontroverse geweckt; der europapolitische Streitfall tritt häufig in dieser nationalen Berichterstattung hinter den innenpolitischen oder parteipolitisch ausgetragenen Konflikt zurück.

Ein weiterer Hinweis auf eine stark politisierte und polarisierte Diskussion ist die bewusst gesuchte Öffentlichkeit der Auseinandersetzung, zum Beispiel in Form einer Befassung des Bundestagsplenums. Die Plenardebatten dienen dabei nicht der konstruktiven Auseinandersetzung über die beste Antwort auf eine europapolitische Frage oder der Information und der Mitbeteiligung der Bundestagsabgeordneten – die sachpolitische Diskussion und die Information der Abgeordneten findet in den vertraulichen Sitzungen des Europa-Ausschusses bzw. der Fachausschüsse des Bundestages statt. Die Plenardebatten dienen vielmehr der öffentlichkeitswirksamen Darstellung der parteipolitischen Positionen und Gegensätze, d.h. dem Angriff der Opposition auf die Politik bzw. die Positionierung der Bundesregierung und der sie tragenden Koalition. Sie sollen also weiter zuspitzen und werden zum Instrument der grundsätzlichen machtpolitischen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition. Die Versuche, die sachpolitischen Auseinandersetzungen und die Information der Abgeordneten auf die Ausschüsse oder sogar noch kleinere Gruppen zu beschränken, verfolgt im Umkehrschluss das Ziel der De-Polarisierung und der Reduktion der medialen Aufmerksamkeit.

Ebenso wie die Befassung des Bundestagsplenums als Hinweis auf den Versuch der parteipolitischen Innenpolitisierung und Polarisierung eines europapolitischen Streitfalls interpretiert werden kann, so deutet die Befassung der höchsten politischen Entscheidungsebene der Bundesregierung – also von Bundeskanzler und Bundesaußenminister – auf eine Politisierung durch die Bundesregierung hin. Mit der persönlichen und öffentlich vorgetragenen Positionierung wächst die politische Bedeutung der Fragestellung – sowohl für die innenpolitische aber auch für die europäischen Debatten und Verhandlungen. Die Persona-

lisierung der politischen Entscheidung und die Festlegung auf ein gewünschtes Politikergebnis erhöht die Festigkeit dieser Positionierung gegenüber den Partner in den EU-Verhandlungen, sie bewirkt aber zugleich auch eine gesteigerte öffentliche und mediale Aufmerksamkeit in der innenpolitischen Auseinandersetzung.

3.4. Zusammenfassung – Dynamische Interaktion und Innenpolitisierung

Obleich die vorgestellten theoretischen Ansätze zur Analyse des europäischen Integrationsprozesses versuchen, die Kriterien und Indikatoren für das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen zu differenzieren, fehlt ein »Integrations- und Politisierungskoeffizient«, mit dessen Hilfe sich die Intensität der Interaktionsbeziehung quantitativ messen und vielleicht sogar qualitativ bewerten ließe. Zunächst muss es darum gehen, die Wirkkräfte und die Indikatoren zu benennen, um darauf aufbauend eine Gewichtung und Hierarchisierung vornehmen zu können. Nur so können dann Kausalzusammenhänge abgeleitet werden.

Das von Andrew Moravcsik entwickelte Raster zur Analyse nationaler Präferenzbildung für europapolitische Entscheidungen scheint zunächst gut geeignet. Die Aggregation der häufig divergenten Anliegen der nationalen Akteure zu einer nationalen Präferenz spiegelt allerdings nur einen Teil der Einflüsse auf die mitgliedstaatliche Europapolitik wider. Das Verständnis der EU als komplexes Mehrebenensystem legt die Vermutung nahe, dass die innerstaatlichen Akteure versuchen, ihre Präferenzen direkt in den Brüsseler Entscheidungsprozess einzubringen. Zugleich wirken auch die Präferenzen der anderen EU-Mitgliedstaaten und die institutionellen und strukturellen Besonderheiten des europäischen politischen Systems auf die mitgliedstaatliche Europapolitik zurück. Deshalb müssen diese Faktoren in die Analyse des europapolitischen Entscheidungsprozesses einbezogen werden. Die Indikatoren zur Einordnung dieser Interaktionsprozesse sind zunächst die verschiedenen Entscheidungstypen und, damit verbunden, die stark divergierende politische Bedeutung einer europäischen Entscheidung.

Es ist eine Besonderheit des europäischen Integrationsprozesses, dass europapolitische und innenpolitische Präferenzbildungs- und Entscheidungsprozesse aufs Engste miteinander verflochten sind und die nationalstaatlichen Akteure nicht zwischen den beiden Ebenen und den Politikarenen unterscheiden. „Integration relates to the fact that the political actors are drawn into a new game of politics and policies.“¹⁸⁷ Im jeweiligen Entscheidungsprozess fließen die beiden Arenen, die Ziele und Präferenzen für die nationalen Entscheidungsträger ineinander.

Die Wirkkraft der Einflussfaktoren hängt entscheidend von der Sensibilität und der Aufmerksamkeit der Akteure für den europapolitischen Vorgang ab. Diese Beachtung wiederum wird von der politischen Bedeutung der anstehenden Entscheidung aber auch von dem Politisierungs- und insbesondere dem »Innenpolitisierungspotential« bestimmt. Determinanten der Politisierung sind die parteipolitische Verortung der Entscheidungsträger und die ideologische Bedeutung der Entscheidung. Die Möglichkeit zur Politisierung, also der Einordnung einer europapolitischen Entscheidung in den innenpolitischen Diskurs, wird bestimmt

187 Beate Kohler-Koch, *Catching up with change*, a.a.O., S. 366.

von den internationalen politischen, den innenpolitischen und den ökonomischen Rahmenbedingungen. Von zentraler Bedeutung ist jedoch der Zeitpunkt, denn die potenziellen Effekte einer europapolitischen Entscheidung auf eine anstehende Wahlentscheidung haben Auswirkungen auf die Möglichkeit der Politisierung. Mit zunehmender innenpolitischer Aufmerksamkeit wächst zugleich auch die mediale Berichterstattung für den Entscheidungsprozess und damit wiederum die Möglichkeit zur weiteren Politisierung. Die damit verbundene Polarisierung des Diskurses kann weiter gesteigert werden durch die Personalisierung der Entscheidung. In der Folge kann eine extrem politisierte und polarisierte innenpolitische Debatte die eigentliche europapolitische Streitfrage in den Hintergrund drängen; sie wird zum Spielball der vornehmlich innenpolitischen oder parteipolitischen Auseinandersetzung. Das Ausmaß und die Wirkkraft der Politisierung bestimmen demzufolge den qualitativen Unterschied zu dieser Form der »Innenpolitisierung« der Europapolitik.

Tabelle 1 Indikatoren der Routinisierung, Politisierung und »Innenpolitisierung«

	Routinisierung	Politisierung	»Innenpolitisierung«
Innenpolitische Rahmenbedingungen (Entscheidungssystem u. -ebene, Zeitpunkt)	<ul style="list-style-type: none"> • Dominanz der administrativen und der Fachebene und nachrangige Einbindung der politischen Entscheidungsebene; • Große Zahl der einzubindenden innenpolitischen Akteure • Entscheidungsfindung nach eingespielten und häufig vorgegeben (verrechtlichen) Verfahrensprozessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominanz der politischen Entscheidungsebene und Rückgang der Bedeutung der administrativen Ebene; • Starke Rolle der Fachpolitiker bei der Kosten-Nutzen-Abwägung 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominanz der Innenpolitik und starke Rolle der Parteipolitiker; • Enge Verbindung zu Wahlauseinandersetzungen (auf Bundes- oder Landesebene)
Politisierung und Polarisierung des Diskurses	<ul style="list-style-type: none"> • Seltene Politisierung und Polarisierung; • Austausch von Sachargumenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhtes Maß der Politisierung, bei begrenzter Polarisierung; • Deutlicher Gegensatz zwischen Regierung und Opposition; • Gegensätzliche Positionierung nationaler Interessengruppen bzw. Etablierung von „advocacy coalitions“; • Zumeist Austausch sachlicher und rationaler Argumente 	<ul style="list-style-type: none"> • Starke Polarisierung der innenpolitischen Auseinandersetzung mit zum Teil emotionalisierten und stark zugespitzten Argumenten; • Parteipolitisch aufgeheizte Polarisierung; innerparteiliche und koalitionsinterne Konflikte sind möglich; • Häufige Querverbindungen zu anderen innenpolitischen Themen und Forderungen; • Tendenz zu „Symbolpolitik“, d.h. Aufstellung offensichtlich unrealistischer Forderungen

<p><i>Transparenz der Debatte</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Transparenz des Entscheidungs-, bzw. Positionierungsprozesses (förmliche politische Entscheidung, häufig über Sammelisten); • Punktuelle Eingaben und nicht-öffentliche Einflussnahme von Verbänden und Interessengruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparente Positionierung der Bundesregierung; • Bundestagsplenum als Arena der öffentlichen Auseinandersetzung; • Öffentliche und förmliche Positionsbestimmung der Parteien, Verbände und Interessengruppen (Hearings, Positionspapiere) 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalisierte Festlegung der Bundesregierung (Positionierung des Kanzlers); • Erhöhte Nutzung von Plenardebatten des Bundestages als Arena für einen Schlagabtausch (in aufgeheizter und teilweise aggressiver Atmosphäre)
<p><i>Mediale Aufmerksamkeit und Resonanz in der öffentlichen Meinung</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kaum öffentliche Beachtung in den Medien und der Öffentlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesteigerte Aufmerksamkeit der Medien; • Vereinfachung komplexer Entscheidungssituationen für die öffentliche Debatte 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindung zu Wahlauseinandersetzungen; • Ziel der öffentlichen Debatten ist die mediale Wirkung; • Personalisierung der Debatte in der Berichterstattung; • innen- und parteipolitische Machtfragen stehen im Vordergrund

4. Methodisches Vorgehen - Fallstudien als Analyseinstrument

Für die Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen europäischer Integration und nationalstaatlicher Innenpolitik im dynamischen Mehrebenensystem sind Fallstudien in der Europaforschung seit vielen Jahren ein häufig genutztes und zumeist sehr hilfreiches Analyseinstrument. Qualitative Einzelfallstudien dienen dazu, bestimmte Kausalzusammenhänge aufzuzeigen sowie mithilfe einer strukturierten und fokussierten Fallanalyse vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Häufig wird allerdings kritisiert, dass die Auswahl der Fälle bereits das zu erwartende Ergebnis vorzeichne und insbesondere bei einer zu starken Beschränkung der untersuchten Fallanzahl zu kaum messbaren und somit objektivierbaren Ergebnissen führe.¹⁸⁸ Deshalb gelten quantitativ-mathematische Studien, d.h. „large-N“-Fallstudien, oftmals als verlässlicher und überzeugender, um gesicherte Ergebnisse zu erzielen, als qualitative Einzelfallstudien. Dennoch sind auch Einzelfälle geeignet und hilfreich, insbesondere dort, wo statistische Methoden mit ihrer impliziten Abhängigkeit von der Qualität ihrer Datensätze, Schwächen aufweisen. Entscheidend für die Aussagekraft von Fallstudien ist deshalb die Auswahl und die Definition eines oder mehrerer Fälle sowie deren Vergleichbarkeit.

Ein Fall ist in der Definition von Alexander L. George und Andrew Bennett ein Beispiel für eine Klasse von Ereignissen und eine Fallstudie kann definiert werden als „a well-defined aspect of a historical episode that the investigator selects for analysis, rather than a historical event itself.“¹⁸⁹ Sinn und Zweck einer qualitativen Fallstudie ist es, ausgehend vom untersuchten Fall zu begründeten Aussagen und Verallgemeinerungen zu kommen. Qualitative Fallstudien zeichnen Entscheidungsprozesse in einem zuvor definierten bzw. abgegrenzten Politikfeld nach, um mögliche Kausalitäten und Kausalketten zwischen einer unabhängigen Variablen und dem Ergebnis, d.h. der abhängigen Variable identifizieren zu können.¹⁹⁰ Die Kausalität zwischen einer bekannten Entscheidung bzw. einem erkannten Politikergebnis und der möglicherweise ursächlichen Handlung soll in der Darstellung des Falls abgeleitet werden.

Zum zentralen Instrumentarium qualitativer Fallstudien gehört das sog. *process tracing*, also das Nachzeichnen des zu untersuchenden Falles. Ziel und Auf-

188 Vgl. grundlegend Alexander L. George /Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Ma., London 2004 mit weiteren Literaturangaben und speziell für Fallstudien im Bereich der Europaforschung Robert Phare, *Formal theory and Case-Study methods in EU Studies*, in: *European Union Politics*, 2005, Vol. 6, No. 1, S. 113-146; Markus Haverland, *Does the EU cause domestic developments? Improving case selection in Europeanisation Research*, in: *West European Politics*, 2006, Vol. 29, No. 1, S. 134-146.

189 Alexander L. George /Andrew Bennett, a.a.O., S. 18.

190 Vgl. Alexander L. George /Andrew Bennett, a.a.O., S. 206ff.

gabe der Methode ist es, die maßgeblichen Einflussfaktoren im Verlauf eines Entscheidungsprozesses aus der Vielzahl möglicher Faktoren herauszudestillieren, um so die Kausalitäten einer politischen Entwicklung oder einer Entscheidung zu erkennen und vielleicht sogar verifizieren zu können. Unter dem „*process-tracing*“ verstehen George und Bennett die bekannten Instrumente politikwissenschaftlicher und historischer Forschung, wie die Analyse von Prozessen, die Auswertung von Dokumenten, die Befragung von Entscheidungsträgern und die Suche nach weiteren Quellen. Darüber hinaus soll diese Methode des Nachzeichnens eines politischen Prozesses auch die Beleuchtung alternativer Erklärungsansätze ermöglichen. Ausgehend von einer ausführlichen Beschreibung des Prozesses, der Analyse und der Erklärung der Kausalitäten soll im Idealfall dann eine Generalisierung der Ergebnisse möglich werden. Die Methodik des *process-tracing* geht demnach über die reine Analyse und Erklärung eines Prozesses hinaus und strebt eine mögliche Verallgemeinerung des Einzelfalls an. Die Methode erhebt den Anspruch, einen politischen Prozess auf der Basis theoretisch begründeter Annahmen nachzuzeichnen, um dann zu einer Weiterentwicklung der Theorie zu gelangen.

Am Beginn einer Fallstudie stehen die Auswahl und die Definition des Falls bzw. der Fallgruppe. Die Auswahl der zu untersuchenden Fallgruppe und die Formulierung der spezifischen Forschungsaspekte müssen auf der Basis einer expliziten Forschungsstrategie und gemäß dem theoretischen Vorverständnis erfolgen. Nur so kann eine Fallstudie dem Anspruch gerecht werden, kausale Erklärungen und im besten Fall allgemeine Aussagen aus einem historischen Ereignis ableiten zu können. Fallstudien mit qualitativen Methoden können sowohl ein Vergleich einer kleineren Anzahl von Fällen als auch eine „*within case analysis*“ bzw. eine „*snapshot*“-Analyse eines Einzelfalls sein. Sinnvoll sind auch Fallstudien, die mithilfe eines „historischen Längsschnittes“ eine zuvor definierte Entwicklung untersucht oder „Prä-Post“-Studien, die einen Fall vor einem einschneidenden Ereignis und danach untersucht, also an zwei Zeitpunkten, um begründete Aussagen zu erlauben.

Die Auswahl der hier untersuchten Fälle für die qualitativen Studien sollte auf die erläuterten intervenierenden Variablen eingehen, also den Entscheidungstypus und das europapolitische Politikfeld. Um die bessere Vergleichbarkeit der Fallstudien gewährleisten zu können, werden die beiden untersuchten Fälle dieser Studie aus der gleichen Entscheidungskategorie gemäß dem Peterson'schen Raster der Entscheidungstypen entnommen, nämlich dem Typus der geschichtsprägenden europäischen Entscheidung. Gerade an solchen grundlegenden Entscheidungsprozessen kann das Interaktionsverhältnis mit der EU und zugleich die Rückwirkungen auf die innerdeutsche Politik und die unterschiedlichen Formen der Politisierung untersucht werden. Auch der Aufbau und die Darstellung der Fallstudien zur deutschen Europapolitik sollen möglichst parallel sein

und weitgehend gleiche oder ähnliche Kriterien beinhalten, um die Vergleichbarkeit zu verbessern. Sie sollten deshalb die bekannten Elemente von Fallstudien beinhalten, also aufbauend auf einem detaillierten *process tracing* die Einflüsse des europäischen Integrationsprozesses als unabhängige Variable auf die deutsche Innenpolitik – also die abhängige Variable – analysieren. Beide Untersuchungen zeichnen sich darüber hinaus durch eine besondere Gemeinsamkeit aus, nämlich die Veränderung der innenpolitischen Rahmenbedingungen durch den Regierungswechsel 1998 in Bonn von der christlich-liberalen Koalition zur rot-grünen Bundesregierung.

Für die untersuchten Fälle sollen so Kausalzusammenhänge aufgezeigt und benannt werden. Zugleich sollen die an den europapolitischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure lokalisiert und ihre Interessen und Ziele diskutiert werden. In den Fallstudien sollen auch die spezifischen Strukturen, Handlungsmuster und Regeln sowie die unterschiedlichen Prozesse der Entscheidungsvorbereitung und -durchführung einzelner Akteure erörtert, und insbesondere die Formen der vertikalen Interaktion zwischen den Handlungsebenen und der horizontalen Abstimmung zwischen den Akteuren untersucht werden.

Die erste Fallstudie zur deutschen Politik im Zuge der Finanzverhandlungen zur sogenannten Agenda 2000, dem mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006, analysiert deshalb die Präferenzfestlegung nahezu aller innerstaatlichen Akteure, die in den Prozess der deutschen europapolitischen Präferenzbildung einbezogen waren. Als grundlegende integrationspolitische Weichenstellungen wird in der zweiten Fallstudie die deutsche Politik zur EU-Osterweiterung in Form einer Längsschnittuntersuchung von 1989 bis 2004 detailliert nachgezeichnet. So sollen sowohl langfristig wirkende europapolitische Leitbilder und Ziele als auch kurzfristige taktische Erwägungen oder pragmatische Nützlichkeiten erfasst werden. Um dennoch die Umsetzung der nationalen Präferenzen zu Einzelfragen darstellen zu können, beinhaltet diese umfangreiche Fallstudie über einen Zeitraum von 15 Jahren auch einzelne kleinere *cases within the case*-Analysen zu besonderen Präferenzen der deutschen Europapolitik im Zuge der Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten, wie zum Beispiel zur Frage der Übergangsregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder zum besonderen Problem der Fortgeltung der Beneš-Dekrete.

III. Der Bezugsrahmen der deutschen Europapolitik

Außenpolitik beruht, so der frühere Bundesaußenminister Klaus Kinkel in einer Grundsatzrede am 24. August 1994 vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtigen Politik, auf der „Summe der Geographie, der Geschichte und der Erinnerungen eines Landes“.¹⁹¹ Für die „alte Bundesrepublik“ bestimmten gerade diese Determinanten ihre Außen- und Europapolitik. Zwei Faktoren standen dabei im Vordergrund: (a) der historische Ursprung der Bundesrepublik und die daraus erwachsenden Belastungen für die politische Souveränität und den Handlungsspielraum und (b) die geographische Lage im Zentrum des geteilten Europa.¹⁹² Mit der epochalen Zäsur und der Revolution des internationalen und des europäischen Systems 1989/90 veränderten sich diese beiden zuvor konstituierenden Strukturbedingungen der deutschen Außen- und Europapolitik grundlegend.

Für die deutsche Europapolitik ergänzte der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt, Werner Hoyer, seinerseits diese Determinanten um die komplexe und dezentrale Organisation. Neben der horizontalen Abstimmung auf der Ebene des Bundes (innerhalb der Bundesregierung und zwischen den Bundesorganen - Bundesregierung und Bundestag) und der vertikalen Abstimmung zwischen Bund und Ländern sei andererseits auch die Abstimmung mit den Partnern auf europäischer Ebene von besonderer Wichtigkeit. „Die Gestaltung der deutschen Europapolitik ist kein rein innerstaatlicher Vorgang. Es besteht eine enge Vernetzung zwischen den Entscheidungsträgern der EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und den europäischen Akteuren. Nationale Positionen werden unter Berücksichtigung der Interessen der anderen Mitgliedstaaten und der möglichen Auswirkungen auf übergeordnete europapolitische Ziele definiert.“¹⁹³ Somit ist zwar die deutsche Europapolitik eingebettet in den allgemeinen Rahmen der deutschen auswärtigen Politik. Aber die Besonder-

191 Die Rede ist abgedruckt in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 76 v. 29.8.1994, S. 713-715. Bereits 1975 hatte Walter F. Hahn zur Bewertung der Außenpolitik der Bundesrepublik geschrieben: „The simple point to be made is that more than any other European people (with the possible exception of the Russians) the Germans are captives of history and geography.“ Vgl. Walter F. Hahn, *Between Westpolitik and Ostpolitik: Changing West German security views*, Beverly Hills/London 1975, S. 3.

192 Diese beiden Determinanten werden auch von Simon Bulmer, Charlie Jeffery und William E. Paterson in ihrer Analyse der deutschen Europapolitik nach 1990 angelegt. Vgl. Simon Bulmer /Charlie Jeffery /William E. Paterson, *Deutschlands europäische Diplomatie*, a.a.O., S. 11.

193 Vgl. Werner Hoyer, *Nationale Entscheidungsstrukturen deutscher Europapolitik*, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen*, Band 4, München 1998, S. 75-86, S. 75.

heiten des europäischen Integrationsprozesses und insbesondere das Ausgreifen auf immer neue Politikbereiche seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 veränderten nicht nur die Qualität der Gemeinschaft zur Union, sondern auch die Rahmenbedingungen und die Strukturen, in denen die deutsche Europapolitik formuliert und implementiert wird. Die drei britischen Analysten deutscher Europapolitik Simon Bulmer, Charlie Jeffery und William E. Paterson gehen davon aus, "...daß sich die deutsche Europapolitik nicht alleine aus der deutschen Interessenlage ergibt, sondern besonders durch die institutionellen Arrangements des Landes und durch das identitätsbezogene Selbstverständnis, um dessen Projektion sich die Nachkriegseliten bemüht haben, beeinflusst wird."¹⁹⁴

Die institutionellen Bedingungsfaktoren für die Gestaltung der deutschen Europapolitik ergänzen die langfristig wirkenden Leit motive und die externen Rahmenbedingungen, die außerhalb des eigentlichen Regierungs- und Entscheidungssystems zu lokalisieren sind. Dieser dreigliedrige Bezugsrahmen des europapolitischen Handelns von externen Einflüssen, Leitmotiven der Akteure und institutioneller Entscheidungsstruktur wird von den Entscheidungsträgern sicherlich nicht in dieser strukturierten Form wahrgenommen. Er ist zunächst ein analytisches Instrument, um aus der Vielzahl der Faktoren, die die Inhalte, die Gestaltung und die Durchsetzung der deutschen Europapolitik beeinflussen können, die relevanten Variablen aussortieren zu können. Das vorrangige Kriterium zur Auswahl der Faktoren ist das Ausmaß und der Grad, mit dem sie die Varianz der Handlungsoptionen begrenzen und die Inhalte der politischen Entscheidungen sowie die Art und Weise ihrer Umsetzung und die Chancen ihrer Durchsetzung bestimmen.

Die analytische Darstellung der historischen Grundlagen und der struktur bildenden Entwicklungen ist für das Verständnis der deutschen Europapolitik von immenser Bedeutung.¹⁹⁵ Der historisch geprägte Bezugsrahmen bestimmt sowohl die Präferenzen und Ziele als auch die längerfristig wirkenden Leit motive und das spezifische außen- und europapolitische Rollenverständnis des vereinten Deutschland in der Europäischen Union. Die nachfolgenden Kapitel dienen dazu, den Bezugsrahmen der deutschen Europapolitik abzustecken, die Grundlinien und Konstanten ebenso herauszuarbeiten wie die externen Einflüsse und Bestimmungsfaktoren. Abschließend werden der institutionelle Rahmen, in dem die deutsche Europapolitik formuliert wird, sowie die wichtigsten Akteure und deren Handlungs- und Einflussmöglichkeiten erörtert.

194 Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, a.a.O., S. 13.

195 Vgl. auch Josef Janning/ Melanie Piepenschneider, Deutschland in Europa, Melle 1993.

1. Externe Rahmenbedingungen deutscher Europapolitik

Die geographische Lage der Bundesrepublik in der Mitte Europas und an der Schnittstelle der beiden Militärblöcke bestimmten bis 1989 die Prioritäten der Bonner Außen- und Europapolitik. Dabei begrenzten die unterschiedlichen Spannungs- und Entspannungsniveaus des Ost-West-Konfliktes den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik. Die neugegründete Bonner Republik definierte sich durch ihre eindeutige Westorientierung und ihre institutionelle Verankerung im Westen. Ihre Außenpolitik orientierte sich stets an den internationalen Vorgaben und der Politik der westlichen Partner, insbesondere an der Politik der Führungsmacht USA. Sie war einem kontinuierlichen Anpassungsdruck ausgesetzt; eine Abkoppelung von der grundsätzlichen Zielrichtung der Politik der Verbündeten, d.h. eine antizyklische, von den Spannungs- und Entspannungszyklen der internationalen Politik losgelöste Außenpolitik der Bundesrepublik war unmöglich und wurde von den politischen Entscheidungsträgern zu keiner Zeit angestrebt oder gar verfolgt. Aufgabe der Bonner Außen- und Europapolitik konnte es nur sein, die Integrationsstrukturen zu nutzen und selbst über diese Institutionen gestaltend auf das internationale und das europäische Umfeld einzuwirken.

Zweifellos war der Wandel des internationalen Systems in den Jahren 1989 und 1990 mit dem Ende des Ost-West Konflikts und der Herstellung der deutschen Einheit die folgenschwerste Zäsur in der deutschen Politik seit der Teilung des Landes als Folge des Zweiten Weltkriegs. Mit der epochalen Zäsur und der Revolution des internationalen und des europäischen Systems 1989/90 veränderten sich die zuvor konstituierenden Strukturbedingungen der deutschen Außen- und Europapolitik. In der Folge dieser Umbrüche wandelten sich zwangsläufig auch die Bezugspunkte, die Herausforderungen und die externen Determinanten der deutschen Europapolitik.

1.1. Die Veränderungen des internationalen und des europäischen Umfelds

1990 wurden der Ost-West-Konflikt und die politische und militärische Konfrontation im sog. Kalten Krieg formell beendet. In einer Gemeinsamen Erklärung der 22 Staaten der NATO und des Warschauer Paktes anlässlich des Pariser KSZE Gipfeltreffens vom 19. November 1990 erklärten die Unterzeichnerstaaten feierlich, nicht mehr Gegner zu sein, „sondern neue Partnerschaften aufbauen und einander die Hand zur Freundschaft reichen [zu] wollen.“¹⁹⁶ Und die Pariser Charta der KSZE für ein neues Europa vom 21. November 1990 proklamierte euphorisch: „Das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas ist

196 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 137 v. 24.11.1990, S. 1422ff.

zu Ende gegangen.“ Die Orientierung an demokratischen, liberalen und rechtsstaatlichen (westlichen) Ordnungsprinzipien hatte die sozialistische Ideologie und die planwirtschaftliche, zentralistische Verwaltungswirtschaft abgelöst. Die militärischen und ökonomischen Bündnissysteme in Osteuropa, der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe und der Warschauer Pakt, lösten sich 1991 selbst auf. Die osteuropäische Hegemonialmacht UdSSR zerfiel in Nachfolgerepubliken, die sich zum Teil in einer Gemeinschaft Unabhängiger Staaten unter der Führung Russlands wieder zusammenfanden. Damit endete auch die Hegemonie der UdSSR bzw. der größten Nachfolgerepublik Russland über die früheren ‚Satellitenstaaten‘ in Mittelost- und Südosteuropa.

Mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes entfiel aber auch die systemische Klammer der gegenseitigen Bedrohung, die die nationalstaatlichen Einzelinteressen in Europa eingehegt hatte. Die politische Instabilität eröffnete Spielräume für neue und alte Konflikte, die auch wieder mit militärischen Mitteln ausgetragen wurden. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre war es zu blutigen Konflikten im auseinanderbrechenden Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetrepublik Moldawien und im Kaukasus gekommen. Hinzu kamen neue Entwicklungen zur Regionalisierung und Re-Nationalisierung. Zwar wurde die Bipolarität des Internationalen Systems beendet; eine neue „Weltordnung“ trat jedoch noch nicht an deren Stelle.¹⁹⁷

Die Europäische Union konnte als regionaler Akteur in der europäischen und internationalen Politik wieder stärker in den Vordergrund rücken. Die EU profitierte einerseits von der Relativierung militärischer Macht und der Aufwertung ökonomisch-zivilisatorischer Faktoren. Andererseits sah sich die EU mit dem Ende der bipolaren Ordnung vor die Herausforderung gestellt, plötzlich neue Perspektiven für eine politische Neugestaltung des Kontinents zu entwickeln. Aber dies setzte zunächst für die EU-Mitgliedstaaten eine Neu-Definition ihrer nationalen Interessen voraus.¹⁹⁸

1.2. Die Veränderung der integrationspolitischen Rahmenbedingungen

Die deutsche Einheit 1989/90 veränderte nicht nur das außenpolitische Selbstverständnis des vereinten Deutschland; sie wirkte zugleich auch auf die außenpolitischen Koordinatensysteme der europäischen Nachbarn. Damit beeinflusste

197 Vgl. u.a. Wilfried von Bredow /Thomas Jäger, Neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen, Opladen 1993; Werner Link, Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998; Hans-Peter Schwarz /Karl Kaiser (Hrsg.) Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995 (jeweils mit weiteren Verweisen).

198 Vgl. Mathias Jopp, The Strategic Implications of European Integration, Adelphi-Paper No. 290, International Institute for Strategic Studies, London 1994.

die deutsche Einheit zweifellos auch die Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses.¹⁹⁹ In Frankreich, aber auch in Großbritannien und anderen westlichen Nachbarländern blickte man zunächst mit Besorgnis auf das vermeintlich wieder erstarkte Deutschland im Zentrum des Kontinents. Die beiden deutschen, in ihrem jeweiligen System führenden Ökonomien würden, so wurde zu Beginn der 1990er Jahre prognostiziert, Europa wirtschaftlich dominieren und in der Folge auch wieder größere politische Ansprüche erheben. Die Rückkehr Deutschlands in die Reihe der führenden Nationalstaaten Europas rief daher Befürchtungen hervor, in Europa werde das unseelige Staatensystem der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts mit einem großen, übermächtigen, aber politisch instabilen Deutschland in der Mitte des Kontinents wieder belebt.²⁰⁰ Die Einheit machte deshalb eine Neu-Justierung der Machtbalance innerhalb der EU notwendig. Die insbesondere in Frankreich, aber auch in der Bundesrepublik favorisierte Lösung des vermeintlichen Problems lautete: verstärkte Einbindung durch Integration. Die feste Verankerung des geeinten Deutschland in der europäischen Integrationsgemeinschaft wurde so zu einem wichtigen Momentum, das die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenzen zum Vertrag von Maastricht bestimmte. Einerseits war die feste Einbindung Deutschlands ein Leitprinzip der Mehrzahl der Mitgliedstaaten und auf der anderen Seite stand der eindeutige Selbstbindungswille der Bundesregierung.

Die Vertiefung der europäischen Integration durch den Maastrichter Vertrag war insofern eine Antwort auf die neue Situation nach dem Ende des Kalten Krieges. Zugleich wurde aber auch ein Prozess vorläufig abgeschlossen, der bereits vor der Zeitenwende 1989/90 begonnen hatte. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten erlebten seit Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts eine Phase rasch aufeinander folgender Vertragsrevisionen. In Maastricht wurde mit der Verständigung auf die europäische Wirtschafts- und Währungsunion der entscheidende Schritt auf dem Weg zu einer immer engeren Union der Völker Europas vereinbart. Der Vertrag von Maastricht stand am Beginn einer dynamischen Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses. Dieser ununterbrochene Wachstums- und Differenzierungsprozess war verbunden mit einer funktionalen und institutionellen Vertiefung in einem gemeinsamen Binnenmarkt, mit einer gemeinsamen Währung, einer besser koordinierten Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Schaffung einer europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Dieser dynamische Prozess hatte zu einer kontinuierlich sich verdichtenden vertikalen Verflechtung im Mehrebenensystem der Europäischen Union und zu einer stetigen Ausweitung der Aufgabenfelder geführt.

199 Vgl. Karl Kaiser, Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte, Bergisch-Gladbach 1991, S. 16/17.

200 Vgl. Heleno Saña, Das vierte Reich: Deutschlands später Sieg, Hamburg 1990.

Mit der funktionalen Ausweitung der integrierten, d. h. der vergemeinschafteten und supranational dominierten Politikbereiche in nunmehr fünf Regierungskonferenzen zu den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza, dem europäischen Verfassungsvertrag sowie jüngst dem Vertrag von Lissabon festigte die Europäische Union nicht nur ihren inneren Zusammenhalt, sie erhöhte auch die Attraktivität und Anziehungskraft auf ihre Nachbarn. Nach der vierten Erweiterungsrunde 1995 und den Beitritten Schwedens, Finnlands und Österreichs erhöhte sich die Zahl der Mitgliedstaaten von 12 auf 15 und mit der EU-Osterweiterung in zwei Etappen 2004 und 2007 von 15 auf 27 Mitgliedstaaten.

Dass die Erweiterung um zunächst einige EFTA-Staaten und schließlich die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa eine fundamentale Herausforderung für die weitere funktionale und institutionelle Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses darstellen würde, war in allen Mitgliedstaaten bekannt. Während allerdings die Aufnahme der EFTA-Staaten zu einer ökonomischen Stärkung der EU führte, bedeutete die Aufnahme der zehn mittel- und osteuropäischen Kandidaten eine politische, ökonomische und soziale Belastung. Das durch die Osterweiterung verschärfte Wohlstandsgefälle und die sozio-ökonomischen Disparitäten in der erweiterten Europäischen Union ließen den Bedarf und das Volumen europäischer Kohäsionspolitik anwachsen. Die Aufnahme der neuen Mitglieder erschwerte den innereuropäischen Interessenausgleich und machte die Anpassung der institutionellen Strukturen an den größeren Mitgliederkreis erforderlich. Die Diskussionen über die weitere Entwicklung der Europäischen Union zwischen politischer Effizienz und Funktionalität auf der einen Seite und weitgehender Ausweitung des Mitgliederkreises auf der anderen Seite, d. h. zwischen Vertiefung und Erweiterung, führte zu einem breiten Spektrum an Szenarien und Optionen zur Fortführung des Integrationsprozesses.²⁰¹

1.3. Das veränderte relative politische Gewicht des vereinten Deutschland

In dieser so grundlegend gewandelten Europäischen Union und unter den Beschränkungen der neuen internationalen Rahmenbedingungen veränderte sich auch die Rolle des vereinten Deutschland. Die beiden deutschen Staaten, die sich über 40 Jahre in ideologischer, politischer und militärischer Konfrontation als Vorposten des jeweiligen Blocks gegenüberstanden, konnten die Teilung überwinden und die fünf neuen Länder der DDR traten am 3. Oktober 1990 dem

201 Vgl. Wolfgang Wessels, Deutsche Integrationspolitik – bewährte Strategien für eine unsichere EU, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, a.a.O., S. 695-723.

Geltungsbereich des Grundgesetzes und damit der Bundesrepublik bei.²⁰² Die ehemals teilsouveräne Bundesrepublik Deutschland erlangte ihre vollständige politische Souveränität und vergrößerte damit auch ihren außenpolitischen Handlungsspielraum. Zuvor an der Schnittstelle des Kalten Krieges am exponierten östlichen Rand gelegen, rückte das vereinte Deutschland in das Zentrum Europas, ohne in die prekäre Mittellage des 19. Jahrhunderts zurückzufallen.²⁰³ Aus der deutschen Ostgrenze als Werte- und Verteidigungsgrenze wurde zunächst eine Wohlstands- und Integrationsgrenze. Die politische Geographie des vereinten Deutschland hatte sich scheinbar verbessert – „...it was more powerful, less constraint, more secure.“²⁰⁴

Die Einbindung in die Europäische Union sowie deren Fortentwicklung und Erweiterung, so versicherten die Vertreter der Bundesregierung nach der Herstellung der deutschen Einheit in einer Vielzahl von Reden und offiziellen Stellungnahmen, bleibe das vorrangige Interesse der deutschen Europapolitik.²⁰⁵ Dennoch zwingt sein verändertes Gewicht das vereinte Deutschland dazu, so prognostizierte frühzeitig Daniel Hamilton, den multilateralen Rahmen, in den die deutsche Außenpolitik eingebettet sei, den deutschen Vorstellungen anzupassen: „As a result, European institutions are likely to bear a more distinctive German imprint than before.“²⁰⁶ Hans-Peter Schwarz argumentierte, dass ein neues europäisches Umfeld eine neue Interessendefinition und eine neue deutsche Interessenpolitik erfordere.²⁰⁷ Das vereinte Deutschland versuchte, seinen erweiterten außenpolitischen Handlungsspielraum innerhalb der europäischen

202 Dieses Verfahren ermöglichte die erste Ost-Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ohne Beitrittsverhandlungen. Vgl. Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Die Osterweiterung der EG: Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Gemeinschaft, Baden-Baden 1991 und Barbara Lippert u.a., Die EG und die neuen Bundesländer. Eine Erfolgsgeschichte von kurzer Dauer?, Bonn 1993.

203 Vgl. Josef Janning, Deutschland und die Europäische Union: Integration und Erweiterung, in: Karl Kaiser /Joachim Krause (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3, Interessen und Strategien, München 1996, S. 31-54.

204 Gunther Hellmann, The sirens of power and German foreign policy: Who is listening?, in: German Politics, 1997, Vol. 6, No. 2, S. 29-57, S. 34.

205 In seiner „Botschaft zum Tag der Deutschen Einheit an alle Regierungen der Welt“ v. 3. Oktober 1990 versicherte Bundeskanzler Kohl: „Unser Land wird mit seiner wiedergewonnenen nationalen Einheit dem Frieden in der Welt dienen und die Einigung Europas voranbringen.... Die Einigung Deutschlands ist untrennbar verbunden mit der Europas.“ Die Botschaft ist abgedruckt in: Auswärtiges Amt, Deutsche Außenpolitik 1990/91. Auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung. Eine Dokumentation, Bonn 1991, S. 196-198.

206 Vgl. Daniel Hamilton, A more European Germany, a more German Europe, in: Journal of International Affairs, 1991, Vol. 45, No. 1, S. 127-149, S. 129.

207 Hans-Peter Schwarz, Germany's national and European interests, in: Daedalus, Europe Through a Glass Darkly, 1994, Vol. 123, No. 2, S. 81-105.

und transatlantischen Integrationsstrukturen zu nutzen.²⁰⁸ Die gestärkte relative Machtposition des vereinten Deutschland in Europa äußerte sich in einer vornehmlich mittelbaren, »regulativen« Gestaltungsmacht in der Europäischen Union und ihren Institutionen²⁰⁹ sowie in einer »unbeabsichtigten« Macht²¹⁰ durch seine schiere Größe und die zentrale geografische Lage sowie in seiner »soft power« als *agenda-setter* bei der Beeinflussung der politischen Tagesordnung der Europäischen Union.

Das vereinte Deutschland blieb trotz der vertraglichen Beschränkung der Truppenstärke durch den KSE-Vertrag eine führende Militärmacht in Europa – wenn auch keine Nuklearmacht. Europapolitisch bedeutsamer wurden die »weichen« Faktoren wie seine ökonomische Leistungsfähigkeit, der hohe Bildungsstand der Bevölkerung, das moderne Technologiepotenzial, die Stabilität des politischen Systems, die effiziente Verwaltung und intakte Umwelt sowie die trotz eines Rückgangs noch immer große gesellschaftliche Zustimmung zur Integrationspolitik. Elizabeth Pond fasste diese zumindest perzipierte Statusveränderung pointiert zusammen: „Economically, politically and intellectually, Germany is uniquely a country whose time has come in a continent whose time has come again.“²¹¹ Diese Veränderungen wurden als Stärkung der „diplomatic power“ Deutschlands wahrgenommen, die in einer wachsenden Verhandlungsstärke spürbar werde²¹² und mit der neuen Möglichkeit zu einer aktiveren und eigenständigeren Politik korrespondiere. Einerseits verfüge das vereinte Deutschland über die Möglichkeit zu einer aktiven und eigenständigen Politik angesichts des Wegfalls der akuten Bedrohungssituation. Andererseits wachse mit der objektiven Steigerung des Potentials die Möglichkeit, schon mittels einer passiven Politik, d.h. der Nicht-Kooperation, Einfluss auf die Politik der Nachbarn auszuüben. Die machtpolitische Auswirkung und Nutzbarkeit des veränderten Potentials des vereinten Deutschland wurden allerdings nicht von allen Beobachtern gleich bewertet; Hanns W. Maull sprach von einem „Machtkredit“ mit durchaus

208 Vgl. u.a. Michael Staack, Großmacht oder Handelsstaat? Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System, in: APuZ, 1998, B12, S. 14-24.

209 Simon Bulmer, Shaping the rules? The constitutive politics of the European Union and German Power, in: Peter Katzenstein (Hrsg.), Tamed Power, a.a.O., S. 49-79.

210 Vgl. Simon Bulmer /Charlie Jeffery /William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 23.

211 Elizabeth Pond, Germany in the new Europe, in: Foreign Affairs, 1992, Vol. 71, No. 2, S. 114-130, S. 115.

212 Vgl. Simon Bulmer/ William E. Paterson, Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader, in: International Affairs, 1996, Jg. 72, No. 1, S. 9-32, die ebenfalls von einer Stärkung der deutschen Verhandlungsmacht nach dem Ende des Kalten Krieges sprechen.

erweitertem Handlungsspielraum, der allerdings nicht mit einem realen Machtzuwachs gleichgesetzt werden dürfe.²¹³

Mit der Einheit wuchs das Territorium der Bundesrepublik um rund 40 Prozent und die Bevölkerungszahl um rund 30 Prozent auf knapp 82 Millionen Staatsbürger. Das vereinte Deutschland baute damit seine herausgehobene Stellung als größter und bevölkerungsreichster Staat in der Europäischen Union weiter aus. Innerhalb der EU war die Bundesrepublik bereits vor der Zäsur des Jahres 1989/90 die *économie dominante* und diese Stellung wurde trotz der einigungsbedingten Belastungen nicht in Frage gestellt.²¹⁴

Diese Position veränderte sich aber Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich und spürbar. Im weiteren Verlauf des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten wurden die immensen ökonomischen, sozialen und schließlich auch innenpolitischen Probleme immer deutlicher. Nicht die vorhergesagte Stärkung der relativen Machtposition des vereinten Deutschland war die Folge, sondern eine offenkundige ökonomische Schwächung, die beinahe zwangsläufig zu einem Verlust von „diplomatic power“ und deutscher Verhandlungsstärke in der EU führte.

Die Integration der ostdeutschen Wirtschaft in eine gesamtdeutsche und in den europäischen Binnenmarkt erwies sich langwieriger als prognostiziert und weitaus schwieriger als erwartet. Die notwendige Umstrukturierung der ostdeutschen Industrie führte zu großflächigen Stilllegungen und erforderte zugleich riesige Investitionen. Die Industrieproduktion brach in den neuen Ländern innerhalb kürzester Zeit um rund 70 Prozent gegenüber den Ergebnissen vor der deutschen Einheit ein und das Bruttoinlandprodukt sank bis 1991 um ein Drittel; der Anteil der neuen Länder am gesamtdeutschen BIP betrug im Jahr 2004 lediglich 14,7 Prozent.²¹⁵ In den 1990er Jahren gingen mehr als 1,5 Mio. Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern verloren. Die sozial- und beschäftigungspolitischen Folgen dieses umfassenden ökonomischen und gesellschaftlichen Umbaus führten zu immensen Belastungen für die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme. Insgesamt betrugen die West-Ost-Transferleis-

213 Vgl. Hanns W. Maull, Großmacht Deutschland? Anmerkungen und Thesen, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Die Zukunft der deutschen Außenpolitik, Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Nr. 72, Bonn 1993, S. 53-72.

214 Norbert Kloten stellte fest: „Der Rang der Bundesrepublik Deutschland als eine Weltwirtschaftsmacht ist unbestritten.“ Norbert Kloten, Die Bundesrepublik als Weltwirtschaftsmacht, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neuen Außenpolitik, Band 1, a.a.O., S. 63-80, S. 63. Vgl. auch Simon Bulmer /William E. Paterson, Germany in the European Union, a.a.O.; ebenso Rainer Baumann /Volker Rittberger /Wolfgang Wagner, Macht und Machtpolitik, Neorealistic Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: ZIB, 1999, 6. Jg., H. 2, S. 245-286, S. 273ff.

215 Vgl. Jahresbericht der Bundesregierung zu Stand der Deutschen Einheit 2005, Berlin, September 2005.

tungen nach den Angaben der Bundesregierung jährlich rund 85 Mrd. Euro, was einem Anteil von 4 Prozent des jährlichen BIP entspricht.²¹⁶ Im europäischen Vergleich sank das reale BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards bezogen auf die EU-25 (EU-25=100) von 118,2 Prozent im Jahr 1996 auf nur noch 107,5 Prozent im Jahr 2006; Großbritannien hingegen verbuchte im gleichen Zeitraum ein Wachstum von 109,2 Prozent auf 116,0 Prozent. Nicht nur die ökonomische Leistungsfähigkeit gemessen in absoluten Werten sank also, sondern auch die relative Position des vereinten Deutschland im Vergleich mit den anderen europäischen Partnern verschlechterte sich kontinuierlich.

Durch die internen Transferleistungen an die neuen Länder in Ostdeutschland wurde der Zuwachs der ökonomischen Leistungsfähigkeit gebremst, und zugleich wurde die Möglichkeit, außen- und europapolitische Dominanz ausüben zu können, mithilfe ökonomischer Stärke und finanziellen Mitteln stark eingeschränkt.²¹⁷ Zwar besaß die Bundesrepublik bis zur Einführung der gemeinsamen Währung Euro am 1. Januar 1999 fraglos eine währungspolitische Machtposition mit der D-Mark als Ankerwährung der Europäischen Union. Aber durch die Integration der Bundesbank in das System der Europäischen Zentralbanken und die fiskalischen Grenzen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes verzichtete die Bundesrepublik auf ihren währungspolitischen Handlungsspielraum und die unilaterale Nutzung ihrer zentralen Rolle als größte europäische Volkswirtschaft.

2. *Der interne Bezugsrahmen – Interessen und Leitmotive der deutschen Europapolitik*

Die Bundesrepublik war 1949 als Produkt und Objekt der internationalen Politik aus den drei Westzonen entstanden.²¹⁸ In Abwandlung und in bewusstem Widerspruch

216 Nationales Reformprogramm Deutschland im Rahmen der EU-Lissabon-Strategie „Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“, v. 7. Dezember 2005. In einem Bericht zum zehnten Jahrestag der deutschen Einheit errechnete das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) einen Gesamtbetrag von rd. 1,5 Bill. DM bis Ende 1998 bzw. 192 Mrd. DM pro Jahr oder 6,2 Prozent des westdeutschen (bzw. 5,6 Prozent des gesamtdeutschen) BIP. Vgl. Ullrich Heilemann /Hermann Rappen, Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bestandsaufnahmen und Perspektiven, RWI-Papier Nr. 67, Essen 2000.

217 Vgl. James Sperling, German Foreign Policy after Unification: The End of the Cheque Book Diplomacy?, in: West European Politics, 1994, Vol. 17, No. 1, S. 73-97.

218 Vgl. z.B. die Einführungen zur deutschen Außenpolitik von Christian Hacke, Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1993; Wolfram F. Hanrieder, Deutschland, Europa und Amerika, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, Paderborn u.a. 1995, 2. Auflage; Helga Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000, Stuttgart/München 2001.

zu dem bekannten Baring-Zitat zur fundamentalen historischen Bedeutung des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer, ging Helga Haftendorn sogar soweit, plakativ zu formulieren: „Im Anfang waren die Alliierten...“²¹⁹ und Werner Link schrieb: „Am Anfang war die internationale Politik.“²²⁰ Die absolute Penetration von 1945-49 und die beschränkte außenpolitische Souveränität in der Folgezeit zeichneten die ersten außenpolitischen Schritte der Bundesrepublik vor. Nur durch Integration, also den freiwilligen Souveränitätsverzicht, konnten mittel- und langfristig die Belastungen des historischen Ursprungs der Bundesrepublik, die Erfahrungen wilhelminischer Machtpolitik und nationalsozialistischer Expansionspolitik und die Beschränkungen des Spannungsverhältnisses von geographischer Mittel- und Grenzlage kompensiert werden.

Im Spannungsfeld begrenzter außenpolitischer Autonomie und der Suche nach einer Neuorientierung und -positionierung unter den Rahmenbedingungen des Ost-West-Konflikts entwickelte der europäische Integrationsprozess eine zentrale Bedeutung für die Bundesrepublik. Die Integration in die westlichen Gemeinschaften wurde zur bundesdeutschen „Staatsräson“. Dieses konstitutive Element der deutschen (außen)politischen Kultur fußte auf drei sich herausbildenden Leitmotiven der deutschen Europapolitik.

2.1. Integrationspolitische Leitmotive: Sicherheit, Stabilität und Gleichberechtigung

Ziel und vorrangiges Interesse der Außen- und Europapolitik Konrad Adenauers in den Gründungsjahren der Bundesrepublik war zunächst die Wiedererlangung der nationalen Souveränität und der politischen Handlungs- und Entscheidungsautonomie.²²¹ Als Gründungsmitglied der ersten europäischen Integrationsgemeinschaften 1952 entwickelte die Regierung Adenauer die Strategie, durch den Verzicht auf Teile der staatlichen Souveränität internationale Gleichberechtigung und Handlungsfähigkeit zu gewinnen – „Souveränität durch Integrati-

219 Helga Haftendorn, Im Anfang waren die Alliierten. Die alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingungen des außenpolitischen Handelns der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Hermann Hartwich /Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik V – Souveränität, Integration, Interdependenz – Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik, Opladen 1993, S. 41-92.

220 Werner Link, Die Außenpolitik und internationale Einordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld /Hartmut Zimmermann (Hrsg.), Deutschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, Bonn 1989, S. 571-588, S. 571.

221 Vgl. zur Europapolitik Konrad Adenauer's Werner J. Feld, West Germany and the European Community. Changing interests and competing policy objectives, New York 1981; Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg 1876-1952, Stuttgart 1986, S. 850ff; Herbert Müller-Roschach, Die deutsche Europapolitik 1949-1977. Eine politische Chronik, Bonn 1980.

on²²². Aus der historischen Erfahrung der deutschen Außenpolitik in der zweiten Hälfte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zog Adenauer die Konsequenz, dass die deutsche Frage nur durch die dauerhafte und vollständige Westintegration der Bundesrepublik gelöst werden könne. Für die Bundesrepublik wurde die europäische Integration der entscheidende Pfeiler zur Einbindung und engen Verflechtung mit dem »Westen«, mit dessen Grundwerten und Ordnungsprinzipien. Diese Politik der Westbindung²²³ bedeutete eine fundamentale Neu-Orientierung der deutschen Außenpolitik und die „Erlösung der Bundesrepublik aus der Mittellage“, so Richard v. Weizsäcker.²²⁴ Mit dieser Entscheidung brach Adenauer mit der Tradition deutscher Außenpolitik, die Deutschland entweder in der Rolle des Hegemons über die europäischen Mächte oder als Makler im Zentrum zwischen den Mächten gesehen hatte.²²⁵

Die Herstellung von Vertrauenswürdigkeit und Berechenbarkeit durch die Verankerung in den westlichen Integrationsgemeinschaften eröffneten außen- und europapolitische Handlungsspielräume. „In der Frühzeit der Bundesrepublik bedeutete jeder Schritt 'nach Europa' nicht eine Verminderung, sondern eine Vermehrung der Chance, eigene Interessen wahrzunehmen, weil damit regelmäßig eine Reduktion der Kontrollbefugnisse der (west)alliierten Siegermächte verknüpft war.“²²⁶ Die Einbindung in die gemeinsamen Organisationen diente somit der Rückgewinnung staatlicher Souveränität durch den Verzicht auf Bereiche staatlicher Hoheitsrechte sowie der politischen Rehabilitierung der Bundesrepublik und ihrer Bevölkerung nach dem Zweiten Weltkrieg. Der frühere Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Hans-Friedrich von Ploetz, formulierte dieses ‚Grundgesetz‘ deutscher Außen- und Europapolitik so: „Jeder Schritt zur Einigung Europas, das heißt auch die Verlagerung von Teilen der Souveränität nach Brüssel, war gleichzeitig ein Schritt zu mehr Sicherheit, Wohlstand, Freizügigkeit und internationaler Anerkennung.“²²⁷ Die feste Einbindung in die europäischen und transatlantischen Integrationsgemeinschaften und die aktive

222 So überschreibt Gregor Schöllgen das Kapitel über die Frühphase der bundesdeutschen Außenpolitik von 1945-1955. Gregor Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999.

223 Vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Der lange Weg nach Westen*, Bd. 2, München 2000.

224 Zitiert nach Timothy Garton Ash, *Germany's choice*, a.a.O., S. 71.

225 Vgl. Klaus Hildebrand, *Das vergangene Reich, Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871-1945*, Stuttgart 1995; Gottfried Niedhart /Detlef Junker /Michael W. Richter (Hrsg.), *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim 1997.

226 Heinrich Schneider, „Eine neue deutsche Europapolitik?“ – Rückschau – Auswertung – Zukunftsperspektiven, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik?*, a.a.O., S. 751-811, S. 763.

227 Hans-Friedrich von Ploetz, *Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Vortrag vor der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik in Bern am 30. September 1996, in: *Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin*, Nr. 83, 21. Oktober 1996, S. 908-912, S. 910.

Mitarbeit der Bundesrepublik und ihrer Politiker an deren Festigung und Vertiefung verringerten das Misstrauen und die Furcht vor einem mächtigen, beherrschenden Deutschland und stabilisierten die Demokratie in der zweiten deutschen Republik. Im Zentrum der ersten Schritte der deutschen Europapolitik stand dabei die Aussöhnung mit den Nachbarn. Insbesondere die deutsch-französische Partnerschaft entwickelte sich zum „Motor der europäischen Integration“²²⁸.

Der Prämisse folgend, dass demokratische, eng miteinander verflochtene und unter einem supranationalen Dach integrierte Staaten keine Kriege gegeneinander führen, erfüllte die Europäische Union die Funktion als Friedensgemeinschaft. Angesichts der geopolitischen Lage an der Schnittstelle des Ost-West-Konfliktes und der Teilung Berlins war die Verankerung in den westlichen Integrationsgemeinschaften von immenser Bedeutung für die Bundesrepublik. Einerseits zum Schutz vor der äußeren Bedrohung durch die Sowjetunion und den Warschauer Pakt; andererseits sollten aus den Erfahrungen der beiden Weltkriege und den fehlgeschlagenen sicherheitspolitischen Konzepten der Zwischenkriegszeit eine erneute Gefährdung des europäischen Staatensystems durch einen aggressiven, expansionistischen Sonderweg verhindert werden. Die westlichen Integrationsgemeinschaften erfüllten also die Aufgabe, „Sicherheit für und vor Deutschland“²²⁹ zu gewährleisten. Die „zweite Chance“ eines demokratischen, im Westen verankerten vereinten Deutschland war ohne die eindeutige und engagierte Integrationspolitik der Bundesrepublik vor 1989 nicht denkbar.

Dieses markante integrationspolitische Leitbild manifestierte sich am deutlichsten in der grundlegenden verfassungsrechtlichen Entscheidung für die europäische Integration. Das Grundgesetz zeichnet sich seit 1949 durch eine ausgesprochene Integrationsoffenheit aus.²³⁰ Die Präambel beinhaltet die Verpflichtung, auf das Ziel eines vereinten Europas hinzuwirken und der alte Artikel 24 GG sah die Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen vor. Auch die vom Deutschen Bundestag am 26. Juli 1950 fast einstimmig verabschiedete EntschlieÙung für einen „Europäischen Bundespakt“ symbolisierte dieses prägende Leitbild der ersten Jahre bundesrepublikani-

228 Vgl. Robert Picht /Wolfgang Wessels, Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration, Bonn 1990.

229 Vgl. Egon Bahr, Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft, München 1991.

230 So auch das jüngste Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVErfGE, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Ziffer 222. Darin formulierten die Karlsruher Richter: „Das Grundgesetz will die Mitwirkung Deutschlands an internationalen Organisationen, eine zwischen den Staaten hergestellte Ordnung des wechselseitigen friedlichen Interessenausgleichs und ein organisiertes Miteinander in Europa.“

scher Europapolitik.²³¹ Das föderale Modell einer europäischen Politischen Union bestimmte die deutsche Europapolitik bis zur Zäsur 1989/90 und auch danach bekannten sich die deutschen Politiker noch explizit zu diesem Ziel.²³²

Die Anerkennung der Bundesrepublik auf internationaler Ebene und die Etablierung einer eigenständigen, von den Partnern respektierten deutschen Außenpolitik waren untrennbar mit der Wertekongruenz²³³ bzw. der „außenpolitischen Kultur“²³⁴ und der Verpflichtung zur europäischen Integration verbunden. Die Bundesrepublik wuchs, von den Partnern gewünscht und erwartet und von der eigenen Bevölkerung befürwortet und der politischen Elite verinnerlicht, in die Rolle einer „engine of Europe“²³⁵, d.h. des Promoters der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses hinein.

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderten sich jedoch sowohl die Erwartungen der europäischen Nachbarn an die deutsche Außen- und Europapolitik²³⁶ als auch die innenpolitischen Grundlagen dieser Politik. Ludger Kühnhardt konstatierte in der öffentlichen Debatte um den Maastrichter Vertrag „...zumindest vorübergehend ein verhaltenes Aufweichen des gewohnten innenpolitischen Konsenses über den normativen und strategischen Wert der europäischen Integration – und vor allem über dessen Reichweite ...“.²³⁷

Die anhaltend breite politische und wissenschaftliche Debatte über die deutsche Rolle in Europa und in der EU war ein deutlicher Beleg für eine latente Unsicherheit. Ausgangspunkt vieler Debatten um Rollenzuweisung und Rollenverständnis war die Zentralmacht-These des Bonner Zeithistorikers und Politologen Hans-Peter Schwarz.²³⁸ Die Überzeugung, dass das europäische Staaten-

231 Vgl. Heinrich Schneider, Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? a.a.O., S. 84.

232 Der damalige Kanzleramtsminister Friedrich Bohl bestätigte dieses europapolitische Leitbild für die deutsche EU-Präsidentschaft 1994: „Ziel der deutschen Europapolitik ist und bleibt ein föderales Europa.“ Friedrich Bohl, Ziele der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union, in: integration, 1994, 17. Jg., H. 3, S. 133-137, S. 133.

233 Vgl. hierzu auch Ludger Kühnhardt, Wertgrundlagen der deutschen Außenpolitik, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, a.a.O., S. 99-127, der Wertgrundlagen als dynamisch, schwer meßbar und kontextspezifisch definiert.

234 Vgl. Knut Kirste /Hanns W. Maull, Zivilmacht und Rollentheorie, in: ZIB, 1996, 3. Jg., Nr. 2, 283-312, S. 284.

235 Vgl. Michael Stürmer, der den Economist zitiert, Deutsche Interessen, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, a.a.O., S. 40.

236 Vgl. Maarten Brands, Deutschland ist die Zentralmacht in Europa. Aber wie geht man damit um?, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1996, Nr.1, S. 47-54; Helmut Hubel /Bernhard May, Ein „normales“ Deutschland? Die souveräne Bundesrepublik in der ausländischen Wahrnehmung, Forschungsinstitut der DGAP, Arbeitspapiere der Internationalen Politik 92, Bonn 1995.

237 Ludger Kühnhardt, Wertgrundlagen, a.a.O., S. 115.

238 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, a.a.O.

system und die dominierende Rolle der Staaten als Akteure der internationalen Politik erhalten geblieben seien, mache für Deutschland, so Schwarz, die bewusste Übernahme der Rolle als Groß- und Zentralmacht unvermeidlich. Diese neue Rolle als Zentralmacht, als „... der östlichste Staat eines Westens, der weitgehend konsolidiert ist...“ und als „... wichtigster Akteur im Aufbau- und Spannungsfeld des postkommunistischen Ostens...“²³⁹, erfordere eine klarere Definition der nationalen Interessen, einen deutlichere Vertretung dieser Positionen in multilateralen Verhandlungen sowie eine abgewogene Prüfung, wieviele Kompetenzen an die Gemeinschaftsorgane übertragen werden sollten. Diese pragmatische Politik sollte allerdings nicht den europäischen Integrationsprozess in seinem Grundsatz in Frage stellen. „Die heutigen europäischen Mächte sind unentrinnbar im Netz der Interdependenz gefangen, dem sie sich ohne schwerste Schädigung der eigenen Interessen nicht entziehen können. Wohlfahrtsinteressen, Statusinteressen, alles stünde auf dem Spiel, wollte ein Akteur wieder im Zustand der Volltrunkenheit den Alleingang versuchen. Alles Gerede von Re-Nationalisierung der Außenpolitik verkennt diesen grundlegenden Sachverhalt.“²⁴⁰

Dieser These von der Unentrinnbarkeit der Rolle als Zentralmacht widersprach Hanns W. Maull, der das vereinte Deutschland vielmehr auf dem Weg vom Handelsstaat zu einer „Zivilmacht“ sah.²⁴¹ Das vereinte Deutschland habe sich bewusst für die Fortsetzung und Anpassung seiner ‚Handelsstaatlichkeit‘ an die veränderten Rahmenbedingungen des internationalen Systems entschieden. Die Geschichte und das internationale Umfeld stünden einer deutschen Großmachtrolle entgegen. „Die besondere Rolle der bundesdeutschen Außenpolitik liegt demgemäß darin, als Initiator und Kooperationsmotor mit dem Ziel einer Zivilisierung auf die internationalen Beziehungen einzuwirken.“²⁴² Für den „Handelsstaat Deutschland“ sei die „Bereitschaft zur Machtdiffusion und zur Beschränkung von Autonomiefähigkeit in der Außenpolitik“²⁴³ charakteristisch.

Die Vielzahl der Charakterisierungen Deutschlands in Europa seit 1990 spiegelte die Ungewissheit über den künftigen Kurs der deutschen Politik wider. Einige ausländische aber auch deutsche Wissenschaftler sahen im geeinten Deutschland die „Zentralmacht“ Europas²⁴⁴, die „europäische Führungs-

239 Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, a.a.O., S. 125.

240 Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, a.a.O., S. 173/174.

241 Vgl. Hanns W. Maull, Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: EA, 1992, 47. Jg., H. 10, S. 269-278.

242 Hanns W. Maull, Großmacht Deutschland? Anmerkungen und Thesen, in: Karl Kaiser /Hans W. Maull (Hrsg.) Die Zukunft der deutschen Außenpolitik, Arbeitspapier zur Internationalen Politik der DGAP, Bonn 1992, S. 53- 72, S.64.

243 Vgl. M. Staack, Großmacht oder Handelsstaat?, a.a.O., S. 16.

244 Vgl. Schwarz, Hans-Peter, Die Zentralmacht Europas., a.a.O. und Maarten Brands, Deutschland ist die Zentralmacht in Europa, a.a.O.

macht²⁴⁵, eine „Großmacht“²⁴⁶, den neuen „German Colossus“²⁴⁷ oder zumindest eine „Regionalmacht“²⁴⁸, den „Gulliver in der Mitte Europas“²⁴⁹ oder die „Weltmacht wider Willen“²⁵⁰. Andere Beobachter bezeichneten das vereinte Deutschland weiterhin als eine „Zivilmacht“²⁵¹, eine „tamed power“²⁵² oder den „sanften Hegemon“²⁵³. Weitere plakative Charakterisierungen waren, teilweise mit einem Fragezeichen versehen, „Man-Mountain or Semi-Gulliver?“²⁵⁴ oder „Giant with Feet of Clay?“²⁵⁵. Die beiden markantesten Eckpunkte der Diskussion waren einerseits die Charakterisierung als natürlicher Hegemon, bzw. als Großmacht im Zentrum des Kontinents, und andererseits die Rolle Deutschlands als Zivilmacht bzw. gezähmte Macht; die Metaphern schwankten zwischen „Mars und Minerva“.²⁵⁶ Allen Charakterisierungen gemeinsam war die Überzeugung, dass die Art und Weise wie das vereinte Deutschland seine Rolle in Europa definiere, für die weitere Entwicklung der EU und auf mittlere Sicht für die Zukunft Europas von herausragender Bedeutung sei.²⁵⁷

Die Einbindung in die Integrationsgemeinschaften und die integrationsfördernde Europapolitik blieb auch nach der deutschen Einheit die nicht mehr hinterfragte deutsche Staatsräson, basierend auf dem Konsens über die Essentials,

- 245 William Wallace, Deutschland als europäische Führungsmacht, in: Internationale Politik, 1995, 50. Jg, Nr. 5, S. 23-28.
- 246 Gregor Schöllgen, Geschichte als Argument. Was kann was muß die deutsche Großmacht auf dem Weg ins 21. Jahrhundert tun?, in: Internationale Politik, 1997, 52. Jg., Nr. 2, S. 1-7.
- 247 Elizabeth Pond, Germany in the new Europe, a.a.O., S. 114.
- 248 Arnulf Baring, Wie neu ist unsere Lage? Deutschland als Regionalmacht, in: Internationale Politik, 1995, 50. Jg., Nr. 4, S. 12-21.
- 249 Vgl. Helga Haftendorn, Gulliver in der Mitte Europas. Internationale Verflechtung und nationale Handlungsmöglichkeiten, in: Karl Kaiser /Hanns. W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, a.a.O., S. 131-152.
- 250 Christian Hacke, Weltmacht wider Willen, a.a.O.
- 251 Hanns W. Maull, Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.; Hanns W. Maull Deutschland als Zivilmacht, in: Siegmund Schmidt/ Gunther Hellmann/ Reinhard Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 73-84; Knut Kirste/ Hanns W. Maull, Zivilmacht und Rollentheorie, a.a.O.
- 252 Peter J. Katzenstein (ed.), Tamed Power, a.a.O.
- 253 Josef Joffe, Die Weltmacht und der „sanfte Hegemon“. Amerika, Deutschland und die natürliche Partnerschaft, in: Internationale Politik, 1996, 51. Jg., Nr. 5, S. 39-44.
- 254 Simon Bulmer/ William E. Paterson, Germany in the European Union, a.a.O.
- 255 Charlie Jeffery, A Giant with Feet of Clay?, United Germany in the European Union, University of Birmingham Discussion Papers in German Studies, No. IGS 95/6, Birmingham 1995.
- 256 Vgl. Jeffrey J. Anderson /John B. Goodman, Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe, in: Robert O. Keohane /Joseph S. Nye /Stanley Hoffmann (Hrsg.), After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991, Cambridge, Mass./London 1993, S. 23-62.
- 257 Vgl. Thomas Paulsen, Die deutsche Rolle in Europa, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 1999, S. 539-551.

den Wert und den Nutzen der europäischen Integration. An dem Zielkonflikt zwischen Westintegration und deutscher Einheit²⁵⁸, die im Zuge der tiefgreifenden Zäsur im Ost-West-Verhältnis 1989/90 wieder auf die Tagesordnung der internationalen Politik gesetzt wurde, zeigte sich die konstituierende Bedeutung der Einbindung der Bundesrepublik in die westlichen Integrationsgemeinschaften für die deutsche Außenpolitik. Die Integration in die EG und die NATO als Staatsräson der Bundesrepublik war im Zuge der Verhandlungen über die deutsche Einheit im Rahmen des 2+4-Prozesses nicht revidierbar und auch trotz vielfacher und sehr flexibler Versuche von sowjetischer Seite nicht verhandelbar.²⁵⁹

2.2. Das ökonomische Leitmotiv: Wohlstand, Wachstum und Stabilität

Ergänzt wurde das politische und sicherheitspolitische Leitmotiv durch ein ökonomisch-ordnungspolitisches Leitbild der engen Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft mit den westeuropäischen Partnern. In Anbetracht der europaweiten Zerstörung durch den Zweiten Weltkrieg waren für die Bundesrepublik und die anderen europäischen Staaten die Überwindung der Kriegsfolgen und der Aufbau einer prosperierenden und stabilen Wirtschaftsordnung von besonderer Bedeutung. Die Verzahnung der rüstungsrelevanten Großindustrien durch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und die daran anschließenden Schritte des europäischen Integrationsprozesses waren die wirtschaftspolitischen Antworten auf den Zusammenbruch des europäischen Staaten- und Handelssystems im Zweiten Weltkrieg.

Die Integration in die europäischen und internationalen Gemeinschaften und Institutionen bildete dabei die Basis und den Rahmen für das »deutsche Wirtschaftswunder«. Die ökonomische komplettierte die politische Verflechtung und erhöhte zugleich die innere Stabilität der Bundesrepublik. Die deutsche Volkswirtschaft profitierte dabei stark von der Liberalisierung und der Öffnung der Märkte im Zuge der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes.²⁶⁰ Der Anteil der Exporte in den Binnenmarkt und der Importe aus den EG-Partnerstaaten wuchs in den 1970er und 80er Jahren stetig. Wirtschaftlicher Wohlstand und Sicherheit als Basis staatlichen Handelns konnten aus deutscher

258 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Das deutsche Dilemma, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, a.a.O., S. 81-97.

259 Vgl. zu den äußeren Aspekten der deutschen Einheit z.B. Karl Kaiser, Deutschlands Vereinigung, a.a.O.; Paul B. Stares (Hrsg.), The New Germany and the New Europe, Washington 1992 und darin insb. die Aufsätze von Catherine McArdle Kelleher, The new Germany: An overview, und von Harald Müller, German Foreign Policy after Unification.

260 Vgl. Heinrich Schneider, Wandel europapolitischer Grundverständnisse in: Mathias Jopp /Andreas Maurer /Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, a.a.O., S. 88.

Sicht nur durch die Sicherung der europäischen Exportmärkte und durch die Offenheit und Verflechtung der internationalen Handelsmärkte garantiert werden. Die Öffnung und Liberalisierung der europäischen Märkte diente der deutschen ökonomischen Prosperität und entsprach zugleich dessen spezifischen ordnungspolitischen Vorstellungen.²⁶¹ Deutschland war und ist als rohstoffarme, exportorientierte Volkswirtschaft auf den Absatzmarkt Europa angewiesen.²⁶² Umgekehrt wurde die erfolgreiche deutsche Wirtschaftspolitik, der prosperierende Wohlfahrtsstaat und damit die innere politische Stabilität der Bundesrepublik immer enger von den wirtschaftspolitischen Rahmensetzungen und Bedingungen auf europäischer Ebene abhängig.

Auch die Integration in die europäische Wirtschafts- und Währungsunion folgte den ordnungspolitischen Leitprinzipien der deutschen Politik.²⁶³ Zugleich erfüllte diese umfassende geldpolitische Integration auch die politische Zielvorgabe des föderalen Integrationsleitbildes. Die Bundesbank verlor ihre autonome Rolle als Hüterin der europäischen Ankerwährung und wurde der Europäischen Zentralbank untergeordnet. Obgleich die EZB weitgehend dem institutionellen Vorbild der Bundesbank entspricht und durch den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt auf die deutschen ordnungs- und stabilitätspolitischen Leitbilder festgelegt wurde, verzichtete die Bundesregierung zugleich auf wirtschafts- und geldpolitische Handlungsspielräume.

2.3 Das normativ-ideelle Leitmotiv: Multilateralismus und Verantwortungspolitik

Die Europäische Gemeinschaft wurde zum bestimmenden Handlungsrahmen, indem die deutsche Außenpolitik ihre nationalen Interessen einbringen konnte. Der nationale außenpolitische Handlungsspielraum wurde erweitert, zumal die Bundesrepublik auch gegenüber Dritten auf die Solidarität ihrer europäischen Partner verweisen konnte, insbesondere im Rahmen ihrer Deutschlandpolitik.

261 Vgl. auch Eckart Gaddum, Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl, Paderborn u.a., 1994, S. 51ff.; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u.a., Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002.

262 Vgl. Eckart Gaddum, Die deutsche Europapolitik, a.a.O., S. 54ff.

263 Vgl. Kenneth Dyson, Economic Policies: From Pace-Setter to Beleaguered Player, in: Kenneth Dyson /Klaus H. Goetz (eds.), Germany, Europe and the Politics of Constraint, a.a.O., S. 201-229; Wilhelm Schönfelder /Elke Thiel, Ein Markt – Eine Währung. Die Verhandlungen zur Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1996, 2. Aufl.; Elke Thiel, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Interessen und Bedingungen deutscher Politik, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, a.a.O., S. 393-420.

Dieses außenpolitische Konzept der „kooperativen Interessendurchsetzung“²⁶⁴ oder des „reflexiven Multilateralismus“²⁶⁵ wurde zum bestimmenden Charakteristikum der deutschen Europapolitik vor 1989.

Die eher subtile Form der Machtausübung führte zu einer defensiven »Politik des guten Beispiels« und der stetigen Suche nach Partnern.²⁶⁶ Verhandlungsbereitschaft und Kompromissorientierung als Kennzeichen der deutschen Europapolitik dominierten über die strikte Formulierung und Durchsetzung nationaler Interessen; eine einseitige interessenorientierte Politik war vor 1989 kaum denkbar. „Germany projected its power softly, revealing a firm preference for normative and institutional over material interests than large European partners to delegate sovereignty to supranational institutions.“²⁶⁷ Mit dieser Politik wuchs Deutschland in die Rolle des integrationspolitischen »Musterknaben«, zumal es sein Machtpotenzial im Gegensatz zu den anderen großen EU-Mitgliedern nicht für Einflussnahme und zur Durchsetzung eigennütziger Interessen nutzte.²⁶⁸ Vereinzelt wird aber gerade der subtile Einfluss deutscher Europapolitik als Instrumentalisierung des europäischen Integrationsprozesses für nationale deutsche Interessen sowie zur Erreichung und Absicherung einer deutschen Großmachtstellung interpretiert.²⁶⁹

Die Kongruenz der deutschen mit den europäischen Interessen wurde zum vorrangigen Ziel der Integrationspolitik und damit zum Rahmen der nationalen deutschen Interessenformulierung. Die Strategie der „Europäisierung“ deutscher

264 Uwe Schmalz, Deutsche Europapolitik nach 1989/90, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, a.a.O., S. 48.

265 Vgl. Adrian Hyde-Price /Charlie Jeffery, Germany in the European Union, a.a.O., S. 690.

266 William E. Paterson spricht von einem „Führungs-Vermeidungs-Reflex“ der deutschen Europapolitik, William E. Paterson, Muß Europa Angst vor Deutschland haben?, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, a.a.O., S. 10.

267 Jeffrey J. Anderson, Hard interests, soft power, in: Peter Katzenstein, Tamed Power, a.a.O., S. 80.

268 Vgl. Gerald Schneider /Stefanie Bailer, Mächtig, aber wenig einflussreich: Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas, in: integration, 2002, 25. Jg., H. 1, S. 49-60.

269 Vgl. Inge Schwammel, Deutschlands Aufstieg zur Großmacht. Die Instrumentalisierung der europäischen Integration 1974-1994, Frankfurt u.a. 1995; ebenso Patricia A. Davis, National interests revisited: the German case, in: German politics and society, 1998, Vol. 16, No.1, S. 82-111. Dieser Vorwurf wurde auch während des Prozesses der deutschen Einheit und der gleichzeitigen Debatte über das Ziel einer europäischen Politischen Union von den europäischen Partnern erhoben – von besonderer Brisanz waren die Äußerungen des damaligen britischen Handelsministers Nicholas Ridley im Juli 1990, der die EG als Instrument deutscher Machtpolitik bezeichnet hatte. Vgl. hierzu die Arbeitspapiere zur Internationalen Politik der DGAP von Helmut Hubel, Das vereinte Deutschland aus internationaler Sicht. Eine Zwischenbilanz, Bonn 1992 und Helmut Hubel /Bernhard May, Ein „normales“ Deutschland? Die souveräne Bundesrepublik in der ausländischen Wahrnehmung, Bonn 1995.

Interessen und der „Germanisierung“ europäischer Interessen sowie der Europäisierung grundlegender Elemente des deutschen politischen Systems wurde zu einem Kennzeichen der deutschen Europapolitik. Die Integration in die Europäischen Gemeinschaften war zweifellos zum wichtigsten Bestandteil der deutschen Staatsräson geworden.²⁷⁰ Dennoch bedeutet diese multilaterale und selbst gewollte Einbindung und Verflechtung keineswegs einen Widerspruch zu einer auf die Wahrung nationaler Interessen achtenden Politik.²⁷¹ „Indem Deutschland immer als ein Hauptunterstützer und Nachfrager supranationaler Lösungen für Probleme der Nationalstaaten aufgetreten ist, hat die Bundesrepublik mit der EU ein System institutioneller Regeln, Normen und politischen Maßnahmen geschaffen, die deutsche Interessen fördern.“²⁷²

Diese deutsche, von den britischen Analysten Bulmer, Jeffery und Paterson als ‚Milieu-Politik‘ bezeichnete Vorgehensweise zielte auf eine Externalisierung der deutschen innerstaatlichen Institutionen, Interessen und Identitäten und war auf die Verfolgung langfristiger, strategischer Ziele angelegt. Damit manifestierte sich der deutsche Einfluss in der EU nicht durch die Artikulation einseitiger nationaler Interessen und kurzfristiger Präferenzen, sondern in Form von „institutional power“.²⁷³

Ergänzt wurde diese Orientierung am Multilateralismus durch die bilaterale Ausgleichs- und Aussöhnungspolitik, in erster Linie gegenüber Frankreich. Die Gefahr einer *balance of power*-Politik und damit zwangsläufig einer Gegenmachtbildung gegen die potentiell stärkste europäische Macht konnte durch die auf Solidarität, Ausgleich und Integration bedachte deutsche Europapolitik gebannt werden. „The Germans, once convinced of the need of cooperation and for the pooling of national sovereignty in multilateral institutions, became the most European of Europeans.“²⁷⁴

Die multilaterale, im Westen verankerte Europapolitik sollte bei den Nachbarn und Partnern Vertrauen schaffen und auch trotz des größeren Gewichts des vereinten Deutschland weiterhin das bestimmende Leitmotiv bleiben. In seiner

270 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, a.a.O.

271 Vgl. auch Michèle Knodt /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Deutschland zwischen Einigung und Selbstbehauptung, Frankfurt/New York 2000; Inge Schwammell, Deutschlands Aufstieg, a.a.O.

272 Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 16/17.

273 Simon Bulmer, Shaping the rules? The constitutive politics of the European Union and German Power, in: Peter Katzenstein (Hrsg.), Tamed Power, a.a.O., S. 49-79, S. 50. Simon Bulmer führt weiter aus: „The softness of German power in Europe is also the result of institutional similarities. In institutional terms the EU and Germany are quite similar.“

274 James Sperling, German Foreign Policy after Unification: The End of the Cheque Book Diplomacy?, in: West European Politics, 1994, Vol. 17, No. 1, S. 73-97, S. 81; vgl. auch Andrei S. Markovits /Simon Reich, Deutschlands neues Gesicht: Über deutsche Hegemonie in Europa, in: Leviathan, 1992, Jg. 20, Nr. 1, S. 1-49.

Grundsatzrede vor der 45. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 26. September 1990 erläuterte der damalige Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher dieses Leitmotiv der europapolitischen „Verantwortungspolitik“²⁷⁵: „Deutschland kennt und anerkennt seine Verantwortung für eine bessere Zukunft Europas. Wir wollen nicht ein deutsches Europa, wir wollen ein europäisches Deutschland.... Deutschland am Vorabend seiner Vereinigung erklärt vor der Staatengemeinschaft, wir werden unserer Verantwortung in Europa und in der Welt gerecht werden.“²⁷⁶

3. *Die öffentliche Meinung*

Nicht erst nach den gescheiterten Referenden über den Europäischen Verfassungsvertrag und den Vertrag von Lissabon in Frankreich, den Niederlanden und Irland wurde der besondere Einfluss der Bürgerorientierungen auf den Fortgang des Integrationsprozesses deutlich. Bereits das erste gescheiterte dänische Referendum zum Maastrichter Vertrag und das gescheiterte irische Referendum zum Vertrag von Nizza hatten gezeigt, dass die Entscheidungsprozesse der politischen Akteure zunehmend von den europapolitischen Orientierungen der Bürgerinnen und Bürger beeinflusst werden.²⁷⁷

Zudem konnte Hans Rattinger eine deutliche Verbindung zwischen den parteipolitischen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger und der Einstellung gegenüber der EU feststellen – zumindest für die Phase Anfang der 1990er Jahre.²⁷⁸ Aus dieser Tatsache lässt sich schlussfolgern, dass die öffentliche Meinung zur Europapolitik auch aus parteipolitischer und somit vornehmlich innenpolitischer Perspektive durchaus von Interesse für die nationalen Entscheidungsträger sein kann. Die parteipolitisch mitgeprägten Konfliktlinien beeinflussen ihrerseits die massenmediale Berichterstattung, die wiederum die Europarezeption in der Bevölkerung verstärkt.²⁷⁹ Die häufig europakritische Berichterstattung in den

275 Vgl. z.B. Michael Kreile, Verantwortung und Interessen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, in: APuZ, 1996, B5, S. 3-11.

276 Rede von Bundesminister Hans-Dietrich Genscher vor der 45. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 26. September 1990, abgedruckt in: Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949-1994, Herausgegeben vom Auswärtigen Amt, Bonn 1995, S. 708-714.

277 Auch in den Mitgliedstaaten, in denen keine Referenden vorgesehen sind, haben diese gescheiterten Referenden die Beachtung der europapolitischen Entscheidungsträger für die Einstellungen der öffentlichen Meinung verstärkt.

278 Vgl. Hans Rattinger, Einstellungen zur europäischen Integration in der Bundesrepublik, a.a.O.

279 Vgl. Silke Adam /Barbara Pfetsch, Europa als Konflikt in nationalen Medien – Zur Politisierung der Positionen in der Integrationsdebatte, in: Barbara Pfetsch /Frank Marcinkowski (Hrsg.), PVS 2009, Sonderheft Nr. 42, Politik in der Mediendemokratie, S. 559-584

nationalen Medien der EU-Mitgliedstaaten beeinflusst so die Stimmungen in den Öffentlichkeiten.²⁸⁰ „Massenmedien verhelfen bestimmten Akteuren und Positionen zu Prominenz und nehmen auch selbst Stellung zu politischen Themen. Dadurch können sie die Deutung, aber auch die Politisierung von Konfliktpotenzialen befördern.“²⁸¹ Die Berichterstattung der deutschen Medien wird dabei vornehmlich durch einen innenpolitischen Blickwinkel bestimmt und somit ‚domestiziert‘.²⁸² Das bedeutet, dass zwar die Europäische Union, ihre Institutionen und ihre Politik in den öffentlichen und den medialen Debatten eine größere Rolle spielen. Diese zunehmende Aufmerksamkeit für europäische Themen entwickelt sich allerdings vornehmlich aus einer nationalen »Wirkperspektive«.²⁸³

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes war nach einem kurzfristigen deutlichen Zuwachs europaweit ein Rückgang der Zustimmung zur europäischen Einigung zu verzeichnen. Bis dahin hatten sich die Zustimmungswerte für den europäischen Integrationsprozess auf konstant hohem Niveau bewegt.²⁸⁴ Auch im vereinten Deutschland wurde nach 1990 eine zunehmend skeptischere Stimmung sichtbar. Die Zahl der Antworten, wonach die Mitgliedschaft Deutschlands in der EU keine gute Sache sei, nahm zu; seit Mitte der 1990er Jahre lag der Wert der negativen Antworten auch über dem langjährigen Mittelwert vor dem Ende des Ost-West-Konfliktes und zum Teil über dem europäischen Durchschnitt. Während 1990 nach den Zahlen des Eurobarometers 60 Prozent der Deutschen die Mitgliedschaft in der EU unterstützten, waren es 1995 nur noch 51 Prozent; 1990 erhofften sich noch 57 Prozent der Deutschen Vorteile aus der Mitgliedschaft, während 1995 nur noch 40 Prozent diese Meinung vertraten.²⁸⁵ Dabei war in Ostdeutschland eine skeptischere Stimmung feststellbar als in der alten Bundesrepublik.

280 Vgl. Claes H. de Vresse /Hajo G. Boomgarden, Media Effects on Public Opinion about the Enlargement of the European Union, in: JCMS, 2006, Vol. 44, No. 2, S. 419-436.

281 Vgl. Silke Adam /Barbara Pfetsch, Europa als Konflikt in nationalen Medien, a.a.O., S. 559.

282 Vgl. Katrin Voltmer /Christiane Eilders, The Media Agenda: The Marginalization and Domestication of Europe, in: Kenneth Dyson /Klaus H. Goetz, Germany, Europe and the Politics on Constraint, Oxford 2003, S. 173-197.

283 Vgl. Bernhard Peters et.al., Die Transnationalisierung von Öffentlichkeiten, a.a.O.

284 Vgl. hierzu die Oskar Niedermayer, Die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu Europa, in: Mathias Jopp /Andreas Maurer /Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, a.a.O., S. 419-448; Manuela Glab /Jürgen Gros /Karl-Rudolf Korte /Peter M. Wagner, Wertgrundlagen und Belastungsgrenzen deutscher Europapolitik, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik, a.a.O., S. 167-208; Karl-Rudolf Korte /Andreas Maurer, Soziopolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik. Konturen der Kontinuität und des Wandels, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz, Neue Deutsche Europapolitik, a.a.O., S. 195-230.

285 Vgl. Schaubild 3.

Deutlich erkennbar ist allerdings, dass die unmissverständlich ablehnende Einstellung der Bundesbürger („Die Mitgliedschaft in der EU ist eine schlechte Sache“) nicht von dem grundsätzlich in ganz Europa sichtbaren Trend abweicht. Hingegen liegen die eindeutigen Zustimmungswerte („Die Mitgliedschaft in der EU ist eine gute Sache“) seit Mitte der 1990er Jahre deutlich unter den Werten des EU-Durchschnitts; das heißt, die Gruppe der Unentschiedenen und Indifferenten hatte zulasten der Gruppe der Befürworter zugenommen. Dieser eklatante Rückgang der allgemeinen Sympathiewerte zur europäischen Integration wurde komplettiert durch einen zunehmenden Rückgang des Vertrauens in die Institutionen der EU. Immer mehr Deutsche schwankten also zwischen einer grundsätzlich positiven Einstellung zum europäischen Integrationsprozess und der Skepsis, ob die EU und die großen Reform- und Erweiterungsprojekte wirklich nützlich und im deutschen Interesse seien.

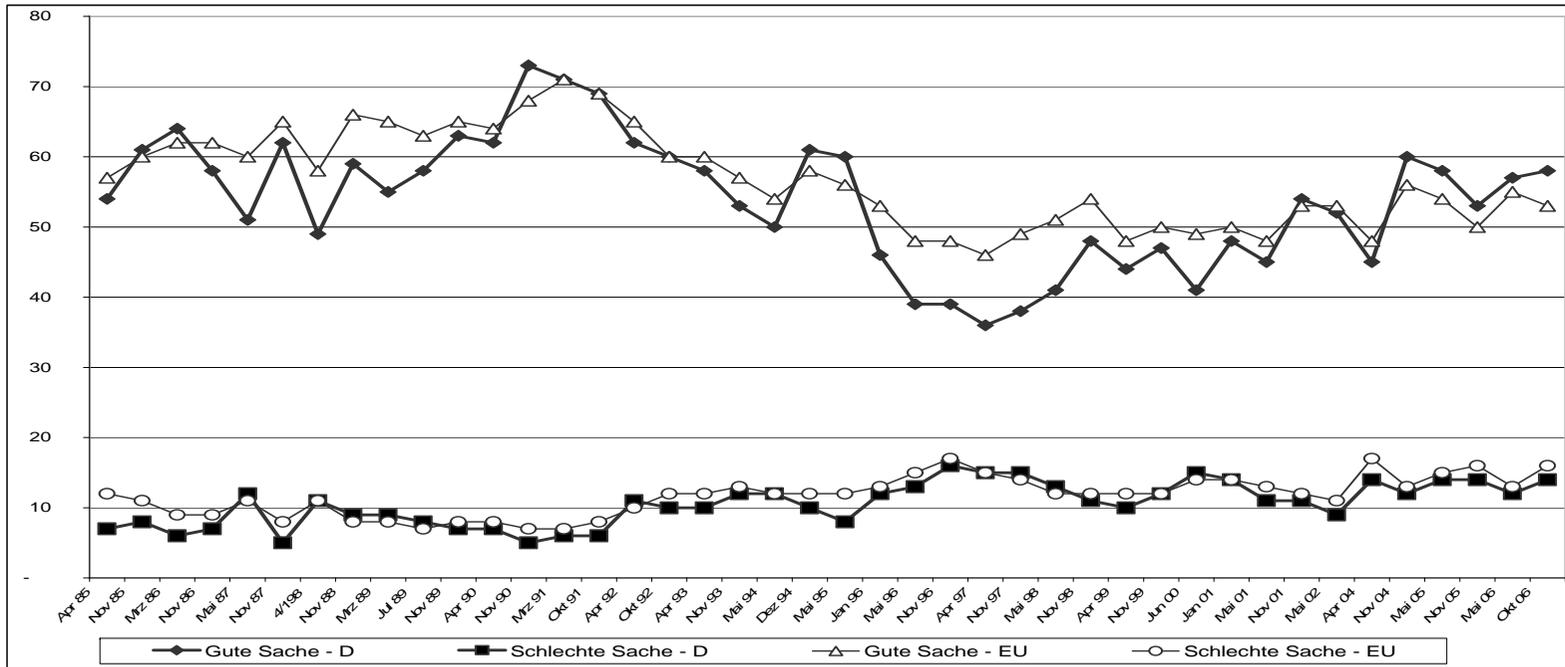
Oskar Niedermayer bezeichnete die Deutschen gar als „Sorgenkinder“.²⁸⁶ Der europapolitische Grundkonsens²⁸⁷, den alle Parteien, Verbände und Interessengruppen und die überwiegende Mehrheit der Deutschen geteilt hatten, war zurückgegangen und einer zurückhaltenden Einstellung oder gar Skepsis gegenüber dem europäischen Integrationsprozess gewichen; der permissive Konsensus erodierte und wurde von einer nüchternen, interessen geleiteten und grundsätzlich skeptischeren Stimmung abgelöst. Die Grundeinstellung der Deutschen zu Europa habe sich von „überzeugten Europäern“ zu „nüchterner Befürwortung“, „Gleichgültigkeit“ oder sogar „negativer Ernüchterung“ gewandelt.²⁸⁸

286 Oskar Niedermayer, Die Entwicklung der öffentlichen Meinung, in: Mathias Jopp /Andreas Maurer /Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel a.a.O., S. 437.

287 So Karlheinz Reif, Eine Ende des „Permissive Consensus? a.a.O.

288 Vgl. Hans-Wolfgang Platzer /Walter Ruhland, Welches Deutschland in welchem Europa? Demoskopische Analysen, politische Perspektiven, gesellschaftliche Kontroversen, Bonn 1994, S. 55ff.

Schaubild 3 Entwicklung der öffentlichen Meinung zur Europäischen Union 1985-2006



Quelle: Eurobarometer, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Umfragen seit 1985.
Die Frage lautet: Ist die Mitgliedschaft Deutschlands in der EU ihrer Meinung nach eine – eine gute Sache – eine schlechte Sache – weder gut noch schlecht?

4. *Der institutionelle Rahmen der deutschen Europapolitik*

Eine weitere grundlegende Rahmenbedingung, die maßgeblich die Gestaltung wie auch die Inhalte der deutschen Europapolitik prägt und determiniert, ist der institutionelle Rahmen, in dem die deutsche Europapolitik gestaltet wird. Die Koordinierung der verschiedenen Akteure auf nationaler, regionaler und gesellschaftlicher Ebene müssen bei der Analyse und Bewertung politischer Prozesse und Entscheidungen in der Europapolitik ebenso angemessen einbezogen werden, wie die rechtlichen Grundlagen, auf denen sie agieren. Dabei sind sowohl die horizontalen Koordinierungsmechanismen, z. B. die Abstimmungsmechanismen innerhalb der Bundesregierung, als auch die vertikale Koordinierung, z. B. zwischen Bund und Ländern, einzubeziehen. Beide Aspekte geben den Handlungsspielraum vor und bestimmen in beträchtlichem Maß das Ergebnis der nationalen Positionsfestlegung, die dann auf europäischer Ebene eingebracht wird.

Die Europapolitik ist längst zu einem Teil der Innenpolitik geworden; die klassischen nationalstaatlichen Zuständigkeitsbereiche wurden Gegenstand europäischer Gesetzgebungs- und Koordinierungstätigkeit. Spätestens mit der Verfassungsänderung und der Neuformulierung des Europaartikels 23 des Grundgesetzes vom Dezember 1992 wurde das deutsche europapolitische Entscheidungs- und Koordinierungssystem an diese auch innenpolitisch spürbare Durchdringung und Vermengung von Innen- und Europapolitik angepasst.

Die Europapolitik ist dabei keineswegs, „ein inhaltlich abgrenzbarer autonomer Politikbereich“²⁸⁹, sondern hat sich zu einer Querschnittspolitik entwickelt. Simon Bulmer, Charlie Jeffery und William E. Paterson sprechen von einem „highly inclusive“ Politikfeld, in das nahezu alle Ministerien der Bundesregierung und alle Ebenen des europapolitischen Entscheidungsprozesses einbezogen werden.²⁹⁰

4.1. *Fragmentierte Koordination innerhalb der Bundesregierung*

Die Europapolitik ist primär eine Aufgabe des Bundes und der Bundesregierung. Sie unterliegt als spezifischer Bereich der auswärtigen Politik der Dominanz der Exekutive; die Bundesregierung nimmt die zentrale Rolle ein.²⁹¹ Die Bundesregierung und ihre Mitglieder vertreten die Bundesrepublik in den Räten der EU;

289 Dieter Kastrup, Die Zukunft des Auswärtigen Dienstes, in: Armin Laschet /Peter Pappert (Hrsg.) Ein Kontinent im Umbruch. Perspektiven für eine europäische Außenpolitik, Berlin, Frankfurt/M. 1993, S. 89-77, S. 82.

290 Simon Bulmer /Charlie Jeffery /William E. Paterson, Germany's European diplomacy. Shaping the regional milieu, Manchester 2000, S. 106.

291 Vgl. auch Werner Hoyer, Nationale Entscheidungsstrukturen, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4, a.a.O., S. 76.

sie übernehmen die Rechte und Pflichten, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben. Die Abstimmung einer einheitlichen Position innerhalb der Bundesregierung ist dabei vom Spannungsverhältnis der in Artikel 65 des Grundgesetzes fest geschriebenen Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzipien charakterisiert.

Zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses stand innerhalb der Bundesregierung das Bundeskanzleramt im Mittelpunkt der Koordinierung. Dies lag an der besonderen Situation der ersten außen- und europapolitischen Schritte der Bundesrepublik.²⁹² Darüber hinaus spielte das persönliche Engagement Konrad Adenauers eine bedeutsame Rolle²⁹³, insbesondere bei den Verhandlungen zum EGKS-Vertrag. Adenauer machte im Konflikt zwischen kleineuropäischer Integrations- und großeuropäischer Freihandelslösung im Januar 1956 von seiner Richtlinienkompetenz als Bundeskanzler nach Artikel 65, Satz 1 GG Gebrauch. Nachdem mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 der Weg zur Schaffung eines umfassend integrierten Gemeinsamen Marktes beschritten worden war, wuchs die Erwartung, dass eine autonome deutsche Wirtschaftspolitik mittelfristig von einer europäischen Politik abgelöst werden würde. Damit begann erstmals die Diskussion über die Einrichtung eines eigenständigen Europaministeriums. Adenauer beendete die regierungsinterne Diskussion in einer Regierungserklärung zu Beginn der dritten Legislaturperiode, in der er das Wirtschaftsministerium mit der Aufgabe der Europapolitik betraute.²⁹⁴

292 Nach der Gründung der Bundesrepublik gab es zunächst keine eigenständige Außenpolitik. Erst mit der Entscheidung des Rates der Alliierten Hohen Kommission vom 6. März 1951 wurde die „Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten“ aufgebaut.

293 Vgl. Simon Bulmer /William Paterson, *European Policy-making in the Federal Republic – Internal and external limits to leadership*, in: Wolfgang Wessels /Elfriede Regelsberger (eds.), *The Federal Republic of Germany and the European Community: The presidency and beyond*, Bonn 1988, S. 231-265, S. 242f. Dazu höchst eindrucksvoll die Darstellung bei Daniel Koerfer, *Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer*, Stuttgart 1987, S. 135ff.

294 Vgl. zur Diskussion über die Einrichtung eines Europaministeriums und dem damit verbundenen Konflikt zwischen Konrad Adenauer und Ludwig Erhard, vgl. Daniel Koerfer, *Kampf ums Kanzleramt*, a.a.O., S. 166ff. Adenauer sagte in seiner Regierungserklärung: „Ich meine das Überführen und Hineinführen der deutschen Wirtschaft in die europäische Wirtschaft entsprechend den Römischen Verträgen und die Schaffung einer Freihandelszone. Ich brauche Ihnen gegenüber wohl kein Wort darüber zu verlieren, wie schwer und wie verantwortungsvoll gerade diese Aufgabe ist. Man hat mir nahegelegt, für sie einen besonderen Europaminister zu bestellen. Der zuerst bestechende Gedanke ist nicht gut. Die deutsche Wirtschaft muss in die europäische Wirtschaft hineingeführt werden. Das kann nur der für das Geschick der deutschen Wirtschaft in erster Linie verantwortliche Mann, der Wirtschaftsminister, tun. Es handelt sich dabei gleichzeitig um die Aufgabe der Europapolitik...“ Vgl. auch Daniel Koerfer, *Zankapfel Europapolitik. Der Kompetenzstreit zwischen Auswärtigem Amt und Bundeswirtschaftsministerium 1957/58*, in: PVS, 1988, 29. Jg., H. 4, S. 553-568.

Die Richtlinienkompetenz, als „wichtigstes (europapolitisches) Machtinstrument“²⁹⁵, ermöglicht dem Bundeskanzler die Definition von grundlegenden Zielen und die Vorgabe von Grundsatzentscheidungen in der Regierungsarbeit. Die fundamentalen Fragen der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses, d.h. Fragen der Erweiterung und Vertiefung der EU, zählen zweifellos zu diesen zentralen außen- und europapolitischen Entscheidungsprozessen und sind damit latent dem Bereich der Richtlinienkompetenz des Kanzlers zuzuordnen.²⁹⁶ Die Ausübung der Richtlinienkompetenz im Bereich der Europapolitik blieb allerdings die Ausnahme.²⁹⁷ Erst in den 1990er Jahren nutzte der europapolitisch engagierte Kanzler Helmut Kohl seine Richtlinienkompetenz für eine umfassende politische Steuerung der deutschen Europapolitik.²⁹⁸ Die Schlüsselfunktion des Kanzlers wurde auf europäischer Ebene durch die herausgehobene strategische Rolle des Europäischen Rates für die Formulierung der Ziele und weiteren Schritte der europäischen Integration weiter gestärkt.

Mit der Einrichtung eines Europa-Referats in der außenpolitischen Abteilung 2 des Kanzleramtes (Gruppe 21) in den 1980er Jahren, das für allgemeine Fragen der europäischen Integration (einschließlich der GASP), die bilateralen Beziehungen zu den EU-Partnern sowie den Kabinettsausschuss Europa zuständig war, wurde die europapolitische Kompetenz des Kanzlers auch institutionell und personell gestärkt.²⁹⁹ Die Hauptaufgabe des Referats war die Beobachtung integrationspolitischer Entwicklungen, die Koordination und die Abstimmung mit den Fachressorts der Bundesregierung, die Abstimmung mit den europäischen Partnern und die Vorbereitung des Kanzlers vor den Treffen des Europäischen Rats. Mit der Einrichtung einer gesonderten Europa-Abteilung im Kanzleramt

295 Jan Grünhage, Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden 2007, S. 51.

296 Vgl. Judith Siwert-Probst, Die klassischen aussenpolitischen Institutionen, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.) Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4, a.a.O., S. 13-28, S. 22. Die Autorin spricht sogar davon, dass „... die europapolitische Zuständigkeit ein klassische Querschnittsaufgabe des Kanzleramts“ sei.

297 Vgl. Elfriede Regelsberger /Wolfgang Wessels, Entscheidungsprozesse Bonner Europa-Politik – Verwalten statt Gestalten?, in: Rudolf Hrbek /Wolfgang Wessels (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1984, S. 469-499, S. 481f. Helmut Schmidt sprach über seine Initiative zur Schaffung des Europäischen Währungssystems davon, die Sache „von ganz oben“ ins Werk gesetzt zu haben. Vgl. Helmut Schmidt, Die Deutschen und ihre Nachbarn, Menschen und Mächte II, Berlin 1990, S. 222.

298 Vgl. Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 27.

299 Vgl. Dietrich Rometsch, The Federal Republic of Germany and the European Union. Patterns of institutional and administrative interaction, IGS-Discussion Paper No. 95/2 Institute for German Studies, University of Birmingham, 1995, S. 9; Eckardt Gaddum, Die deutsche Europapolitik, a.a.O., S. 74.

im Oktober 2002 wurde der Prozess der institutionellen Anpassung und der Wahrnehmung der Leitlinien- und Koordinierungsfunktion für die Europapolitik im Kanzleramt vorläufig abgeschlossen. Damit wurde auch die Stellung des Kanzleramtes innerhalb des regierungsinternen europapolitischen Abstimmungsprozesses aufgewertet und gefestigt. Die Beamten des Kanzleramtes sind in allen wichtigen interministeriellen Koordinierungsgremien vertreten und verfügen mit ihrer institutionellen Herkunft über einen erheblichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess.

Die herausgehobene Rolle des Kanzlers und die Anwendung seiner Richtlinienkompetenz werden allerdings deutlich durch den Koalitionscharakter deutscher Bundesregierungen begrenzt. Eine einseitige, mit dem Koalitionspartner unabgestimmte „einsame“ Richtlinienentscheidung des Kanzlers wird in der politischen Praxis je nach parteipolitischen Machtverhältnis zu größeren Konflikten innerhalb der Regierungskoalition führen. Die politischen Grundsatzfestlegungen werden deshalb nicht durch den Kanzler, sondern stets durch die Koalition getroffen. Die Richtlinienkompetenz des Kanzlers ist insofern ein eher subtiles Instrument zur koalitionsinternen Durchsetzung des politischen Willens des Kanzlers und seiner Partei. Es ist nicht die Anwendung des Instruments, sondern die Möglichkeit und die Drohung mit der Anwendung, die seine Bedeutung ausmachen.

Die Federführung für einzelne Vorhaben der EU liegt entsprechend dem in Artikel 65, Satz 2 GG fixierten Ressortprinzip grundsätzlich bei jenem Ministerium, das nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung für diese Aufgabe zuständig ist. Inzwischen sind nahezu alle Bundesministerien in Folge der zunehmenden Europäisierung der spezifischen Fachpolitiken in die Europapolitik eingebunden. Über eigene Europaabteilungen verfügen das Auswärtige Amt (seit 1993), das Bundesministerium für Wirtschaft (seit 1958), das Bundesministerium der Finanzen (seit 1993), das Bundesministerium der Justiz und das Bundeslandwirtschaftsministerium (seit 1982), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (seit 1992); die übrigen Ministerien verfügen zumindest über ein für die Europapolitik zuständiges Fach- und Koordinierungsreferat. In der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EU sind alle Ressorts durch abgeordnete Beamte vertreten.³⁰⁰

Für die Koordinierung und die operative Umsetzung der deutschen Europapolitik waren bis zur Neuorganisation im Zuge des Neuzuschnitts der Aufgabenverteilung der Ministerien nach dem Regierungswechsel 1998 zwei Bundesministerien zuständig: das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und das Auswärtige Amt (AA). Diese funktionale Aufgabenverteilung basierte auf einer

300 Vgl. auch die Darstellung bei Wolfgang Wessels, *Öffnung des Staates*, a.a.O., S. 306/7.

Vereinbarung zwischen beiden Ressorts vom 6. Juni 1958.³⁰¹ Die Übereinkunft sah vor, dass die außenpolitischen und auswärtigen Angelegenheiten der damaligen EWG durch das Auswärtige Amt und die wirtschaftspolitischen und ökonomischen Fragen durch das BMWi wahrgenommen wurden. Konsequenz der Vereinbarung war einerseits die Notwendigkeit zur Kooperation und andererseits wurde mit dieser Regelung ein latentes Spannungsverhältnis zwischen beiden Ministerien etabliert. Für die administrative Umsetzung wurde in der Folgezeit eine besondere Form der Arbeits- und Aufgabenteilung in und zwischen beiden Ressorts entwickelt: In beiden Ministerien wurden gesonderte Koordinierungsreferate eingerichtet. Zugleich wurden die Vorsitz- und Sekretariatsaufgaben für den mehrstufigen Abstimmungsprozess aufgeteilt; während der Staatsminister im Auswärtigen Amt die Leitung des Staatssekretärausschusses für Europafragen wahrnahm, oblagen die Stellvertretung und das Sekretariat des Ausschusses dem BMWi. Auf Arbeitsebene wurde der 1971 installierte Ausschuss der Europabeauftragten der Bundesministerien vom Leiter der Europaabteilung des BMWi geleitet. Auch die Leitung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EU in Brüssel wurde zwischen beiden Häusern aufgeteilt; das Auswärtige Amt benennt den Ständigen Vertreter im Rang eines Botschafters und damit den Repräsentanten im Ausschuss der Ständigen Vertreter II (AStV II zur Vorbereitung z. B. des Allgemeinen Rats, des Rats für die Außenpolitik, des Rats der Finanzminister (Ecofin), des Entwicklungshilfe-, des Innen- und Justiz- sowie des Haushaltsrats) während das BMWi den Stellvertreter des Ständigen Vertreters nach Brüssel abordnet, der die Bundesrepublik im AStV I (zur Vorbereitung der Räte für Binnenmarkt bzw. heute für Wettbewerbsfähigkeit, Verkehr, Bildung und Jugend, Beschäftigung, Soziales und Gesundheit, Umwelt und Teilaspekte der Landwirtschaft) vertritt.

Die europapolitische Koordinierung folgt in einem hierarchischen System einem „*bottom-up*“-Prinzip, wonach die Positionsfestlegung zu einem spezifischen EU-Vorhaben auf einer möglichst niedrigen Stufe der ministeriellen Abstimmungsleiter bestimmt werden soll.³⁰² Das Verfahren innerhalb der Bundesregierung umfasst insgesamt fünf Ebenen, mit zwei Stufen auf politischer und drei auf Arbeitsebene³⁰³:

- 301 Zur Entstehung vgl. Jan Grünhage, Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands, a.a.O., S. 66ff. Die Vereinbarung ist bei Grünhage im Anhang 2, S. 357-359 abgedruckt.
- 302 Vgl. Martin Große Hüttmann, Die Koordination der deutschen Europapolitik, in: APuZ, 2007, B 10, S. 39-45, S. 42.
- 303 Vgl. hierzu Werner Hoyer, Nationale Entscheidungsstrukturen, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4, a.a.O., S. 78/79; Jan Grünhage, Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands, a.a.O., S. 86ff; Simon Bulmer /Andreas Maurer /William Paterson, The European Policy-Making Machinery, a.a.O.; Rometsch, IGS-Discussion Paper, a.a.O., S. 12-14; Wolfgang Wesels /Dietrich Rometsch, German administrative interaction and European Union. The

1. *Weisungssitzungen*: Im Zentrum des innerstaatlichen Koordinierungssystems auf Arbeitsebene stehen die Weisungssitzungen im sogenannten 'Dienstagsausschuss'. Dieser wöchentlich tagende Ausschuss unter alternierendem Vorsitz von Auswärtigem Amt und Wirtschaftsministeriums behandelt vor allem technisch-operative Fragen der wöchentlichen Sitzungen des AStV, also zur inhaltlichen Vorbereitung der Ratstagungen. Dabei wird die Koordinierung je nach Fachbereich und Zuordnung zu AStV I oder AStV II vom Auswärtigen Amt bzw. dem BMWi wahrgenommen.

Zu jedem Tagesordnungspunkt wird dem deutschen Vertreter in den Sitzungen des AStV eine sogenannte Weisung übermittelt, die die innerhalb der Bundesregierung abgestimmte deutsche Position zu dem betreffenden Thema wiedergibt und dem Ständigen Vertreter bzw. seinem Stellvertreter insofern die Verhandlungsführung vorgibt. Die Weisungen beinhalten in der Regel eine kurze Darstellung des Verhandlungsthemas und des Ziels, Argumente für die Verhandlungsführung des Botschafters und etwaige Rückfallpositionen sowie Informationen über bilaterale Abstimmungen mit anderen Mitgliedstaaten. Für die interministerielle Koordinierung und die Übermittlung der Weisung nach Brüssel ist für den AStV I ein Fachreferat im Bundeswirtschaftsministerium (zwischen 1998 und 2005 im Bundesfinanzministerium) und für den AStV II das Koordinierungsreferat im Auswärtigen Amt zuständig.

2. *Ausschusses der Europa-Beauftragten*: Der 1971 gegründete Ausschuss setzt sich aus den Europareferenten der Ministerien (auf Referats- bzw. Unterabteilungsleitersebene) zusammen und dient der Abstimmung allgemeiner europapolitischer Fragen und der frühzeitigen Konfliktidentifizierung und -lösung sowie der mittelfristigen europapolitischen Planung. Neben den europapolitischen Kernressorts, den sogenannten „vier Musketieren“ - Auswärtiges Amt, Bundeswirtschaftsministerium, Bundesfinanzministerium und Landwirtschaftsministerium - nehmen das Kanzleramt und seit den 1990er Jahren auch alle anderen Bundesressorts an den Sitzungen des Ausschusses teil. Allerdings ist der Ausschuss selten in das operative europapolitische Alltagsgeschäft eingebunden; seine Aufgaben liegen eher in der strategischen Planung europapolitischer Initiativen oder Projekte auf Arbeitsebene.

3. *Ausschuss der Europaabteilungsleiter*: Um eine Zwischenebene zwischen die administrativ-operativen Ausschüsse und die Institutionen zur politischen Abstimmung in die Hierarchie einzuziehen, wurde im Jahr 2000 ein weiteres europapolitisches Koordinierungsgremium innerhalb der Bundesregierung etabliert. Es sollte über eine größere Entscheidungsautonomie und ein höheres poli-

fusion of public policies, in: Yves Mény /Pierre Muller /Jean-Louis Quermonne (Hrsg.), *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*, S. 73-109, S. 85-88; für die Koordinierung der 80er Jahre vgl. Eckardt Gadum, *Die deutsche Europapolitik*, a.a.O., S. 72/73 sowie Elfriede Regelsberger /Wolfgang Wessels, *Entscheidungsprozesse Bonner Europa-Politik*, a.a.O., S. 480ff.

tisches Gewicht in der Ministerialadministration verfügen und deshalb leichter kleinere interministerielle Konflikte lösen und politisch nahezu verbindliche Entscheidungen treffen können. Die Europaabteilungsleiter aller Bundesressorts treffen sich in einem Zweiwochenrhythmus immer freitags unter dem alternierenden Vorsitz des Europaabteilungsleiters im Auswärtigen Amt und des BMWi (bis 2005 des BMF). Durch diese erhöhte Sitzungsfrequenz sollen unterschiedliche Positionen schneller angeglichen und fachlich gesicherte Kompromisse erzielt werden, die dann für alle Ressorts verbindlich sind. Damit wird das eigentliche politische Entscheidungsgremium in dieser Abstimmungshierarchie, der Ausschuss der Europastaatssekretäre, entlastet. Das politische Ziel bei der Gründung dieses jüngsten Gremiums war es, früher eine fachlich abgestimmte und politisch verbindliche Position der Bundesregierung in den europäischen Politikzyklus einbringen zu können. Die Ständige Vertretung legt dem Ausschuss regelmäßig sogenannte Frühwarnberichte vor, in denen potenzielle Konflikt- und Problemfälle für die deutsche Europapolitik, die in Brüssel diskutiert werden, aufgelistet werden.

4. *Ausschuss der Staatssekretäre für Europafragen*: Diese zentrale „Clearing-Stelle“³⁰⁴ auf politischer Ebene wurde 1963 gegründet, um das Bundeskabinett zu entlasten. An den seit 1972 vom Staatsminister für Europafragen im Auswärtigen Amt geleiteten Sitzungen nehmen neben dem Ständigen Vertreter in Brüssel die Staatssekretäre des Finanz-, Wirtschafts-, Landwirtschafts- und seit 1998 des Innen- und Justiz- und des Umweltministeriums sowie des Kanzleramts teil. Auf Einladung des Außenministeriums und je nach Tagesordnung werden auch die Staatssekretäre anderer Bundesministerien hinzugezogen. Den stellvertretenden Vorsitz und das Sekretariat des Ausschusses (und damit die Erstellung der Tagesordnungen und der Sitzungsprotokolle) wurden bis 1998 durch das BMWi wahrgenommen.³⁰⁵ Der Ausschuss tagt gewöhnlich monatlich und dient in erster Linie der politisch verbindlichen Verabschiedung der auf Arbeitsebene abgestimmten Beschlüsse. Bei strittigen Fragen, über die auf Arbeitsebene keine Einigung erzielt werden konnte, dient der Ausschuss der abschließenden Klärung auf politischer Ebene. Eine weitere Aufgabe ist die interministerielle Abstimmung zu grundsätzlichen europapolitischen Fragen sowie zu strategischen Initiativen.

Der Ausschuss entscheidet üblicherweise einstimmig, d.h. zuvor muss ein interministerieller Konsens hergestellt werden. Dies erhöht einerseits die politische Bindungswirkung der Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses, dies kann aber andererseits zu Verzögerungen im europapolitischen Entscheidungs-

304 Eckardt Gaddum, *Die deutsche Europapolitik*, a.a.O., S. 72.

305 Mit der Übertragung der europapolitischen Zuständigkeiten vom BMWi auf das BMF zu Beginn der rot-grünen Bundesregierung 1998 übernahm das Auswärtige Amt auch die Sekretariatsaufgaben.

prozess innerhalb der Bundesregierung führen. Ist eine Einigung zwischen einzelnen Ministerien auf dieser politischen Ebene nicht möglich, so kann eine Beschlussfassung nur noch durch das Bundeskabinett erfolgen. Dies wird aber regelmäßig als *ultima ratio*-Lösung angesehen und zumeist vermieden, so dass auf den Europastaatssekretären ein immenser politischer Einigungsdruck lastet.

5. *Bundeskabinett*: Die Erörterung und Verabschiedung grundsätzlicher europapolitischer Entscheidungen bleibt dem Bundeskabinett vorbehalten. Formell bestand zwar bis zum Dezember 1998 ein gesonderter Kabinettausschuss für Europapolitik, der 1973 gebildet worden war. Diesem Ausschuss kam aber keine praktische Relevanz zu, zumal über europapolitische Themen durch den für Europafragen zuständigen Staatsminister im Auswärtigen Amt bei den wöchentlichen Sitzungen des Bundeskabinetts regelmäßig berichtet wurde. Der Kabinettausschuss wurde konsequenterweise am 16. Dezember 1998 aufgelöst.³⁰⁶

Dem Bundeskabinett obliegt zwar die formelle Beschlussfassung zentraler europapolitischer Entscheidungen; allerdings werden inhaltliche Diskussionen über diese Entscheidungen im Vorfeld, d.h. außerhalb des Gremiums geführt. Dem Kabinett selbst kommt im europapolitischen Entscheidungs- und Koordinierungssystem der Bundesregierung nur eine untergeordnete Nebenrolle zu.

Im Zuge der Bildung der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder und Joschka Fischer wurden die Europaabteilung und damit die herausgehobene europapolitische Koordinierungsaufgabe vom BMWi auf das BMF übertragen.³⁰⁷ Zugleich wurden einige koordinierende Funktionen, wie die Sekretariatsaufgaben für den Ausschuss der Europastaatssekretäre, die Koordination der Sitzungen der Europabeauftragten sowie die Federführung für die Erstellung des Integrationsberichtes der Bundesregierung dem Auswärtigen Amt zugeordnet. Die Stärkung des BMF³⁰⁸ folgte weniger europapolitischen bzw. funktionalen Motiven als dem parteiinternen- und koalitionspolitischen Kalkül, den damaligen Bundesfinanzminister und SPD-Vorsitzenden Oskar Lafontaine innerhalb der Bundesregierung aufzuwerten und ihm eine zusätzliche koordinierende Rol-

306 Kabinettsbeschluss zur Neuordnung der Kabinettausschüsse v. 16. Dezember 1998, abgedruckt in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 81, 22. Dezember 1998, S. 987/88.

307 Organisationserlass v. 27. Oktober 1998, abgedruckt in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 71, 29. Oktober 1998, S. 879 f.

308 Die Europaabteilung des BMF bestand aus drei Unterabteilungen, in denen sowohl die neu hinzugekommenen europapolitischen Aufgaben als auch die originären Zuständigkeiten mit EU-Bezug zusammengefasst wurden. Dies waren (1) Grundsatzfragen der Europapolitik und Europäische Haushalts- und Finanzfragen (einschließlich Binnenmarkt), (2) Fragen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und Begleitung der Erweiterungsverhandlungen der EU sowie (3) die Bereiche Europarecht (einschließlich der Vertretung Deutschlands vor den EU-Gerichten), die EU-Beihilfenkontrolle, die EU-Strukturpolitik sowie die Beziehungen zum Europäischen Parlament und die Beziehungen zu den Ländern im Bereich der Europapolitik.

le in der Koalition zu verschaffen.³⁰⁹ Allerdings wurde der Zuschnitt auch nach dem Rücktritt Lafontaines im März 1999 nicht rückgängig gemacht. Erst mit der Bildung der Großen Koalition 2005 wurde die europapolitische Koordinierungsaufgabe wieder vom BMF auf das BMWi zurückübertragen.

Das Auswärtige Amt steht somit gemeinsam mit dem Bundeswirtschaftsministerium (bzw. dem Bundesfinanzministerium für die Jahre 1998 bis 2005) im Zentrum der europapolitischen Koordinierung innerhalb der Bundesregierung – sowohl als Vorsitz- und Leitungsministerium in den wichtigsten politischen und administrativen Entscheidungsgremien als auch durch die direkte Einbindung in den EU-Politikzyklus. Mit der Benennung des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik bei der EU kann das AA auch über diese zentrale Scharnierstelle verfügen. Entscheidend ist jedoch, dass mit dem Staatsminister für Europafragen, der auch an den Kabinettsitzungen teilnimmt, die zentrale politische Koordinierungsinstanz auf politischer Ebene im Auswärtigen Amt angesiedelt ist.

Obwohl das Auswärtige Amt für die Kernfragen der Integrationspolitik, wie z.B. die Erweiterungen der EG bzw. der EU oder die Regierungskonferenzen und im Bereich der GASP (bzw. in den 1970er und 80er Jahren der EPZ) zuständig war, wurde eine eigenständige Europaabteilung erst am 1. April 1993 im Zuge der institutionellen Anpassungen an die neuen Herausforderungen des Maastrichter Vertrages etabliert. Bis 1993 wurden europapolitische Fragen in der Unterabteilung 41 der Abteilung 4 „Auswärtige Wirtschaftspolitik, Entwicklungshilfepolitik und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ bearbeitet; die intergouvernementalen Fragen im Bereich der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik im Bereich der EPZ/GASP wurden von der Politischen Abteilung 2 bearbeitet. Mit der Einrichtung der Europaabteilung E wurde einerseits die Position und die Koordinierungsfunktion des AA innerhalb der Bundesregierung gestärkt und andererseits auch eine langjährige Kontroverse innerhalb des Auswärtigen Amtes zwischen der Politischen Abteilung 2 und der Unterabteilung 41 beigelegt. In Abteilung E wurden alle europapolitischen Aufgaben in zwei Unterabteilungen konzentriert; eine Unterabteilung befasste sich mit Grundsatzfragen der Europapolitik, der Begleitung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und der EU-Sachpolitiken, während die zweite Unterabteilung für die bilateralen Fragen, die Zusammenarbeit im Bereich der GASP, die Zusammenarbeit in den Bereichen der Innen- und Rechtspolitik sowie die EU-

309 Zwar wurde mit der Neuordnung der Europazuständigkeiten 1998 auch das Ziel verfolgt, die Zuständigkeiten im Bereich der Europapolitik und der europapolitischen Koordinierung zu straffen und zu konzentrieren sowie Mischzuständigkeiten und Kompetenzüberschneidungen aufzulösen. Allerdings war die rot-grüne Bundesregierung nur bedingt erfolgreich - das geltende Ressortprinzip zog weiterhin einer stärkeren Konzentration der europapolitischen Koordinierung und damit der Steigerung von Effizienz und Kohärenz enge Grenzen.

Außenhandelspolitik zuständig war. Diese Aufteilung wurde 2001 aufgehoben; seither verfügt die E-Abteilung über einzelne Referate. Zusätzlich wurde eine Koordinierungseinheit (E-KR) gebildet, die sich hauptsächlich mit der Vorbereitung der Koordinierungssitzungen innerhalb der Bundesregierung befasst. Für besondere Abstimmungsaufgaben, wie die Koordinierung im Rahmen von Regierungskonferenzen oder auch im Bereich der Erweiterung der EU, werden jeweils gesonderte Arbeitsstäbe eingerichtet. Ein funktionales Ziel bei der Schaffung dieser für die deutsche Europapolitik zentralen Abteilung war gewiss auch die Festigung der europapolitischen Kompetenz und Zentralität des Auswärtigen Amtes – insbesondere im Spannungsverhältnis mit dem BMWi bzw. dem BMF. Vereinzelt wurde – auch mit Blick auf das Bundeskanzleramt – betont, dass „nur das Auswärtige Amt sinnvoll mit der Aufgabe betraut werden [kann], die Europa-Politik vorzubereiten, zu koordinieren und ihre Durchsetzung zu begleiten.“³¹⁰

Obgleich jedes Fachministerium für die inhaltliche Vorbereitung der einzelnen Ratstagungen im eigenen Zuständigkeitsbereich allein verantwortlich zeichnet, gilt dennoch im Grundsatz, dass möglichst frühzeitig unterhalb der Ratsebene eine einheitliche Positionierung der Bundesregierung erzielt werden soll. Idealerweise sollen so viele Positionen wie möglich auf der Arbeitsebene abgestimmt werden, um die Leitungsebene von der Behandlung spezifischer Fachfragen zu entlasten. Die interministerielle Koordinierung ist seit 1998 faktisch zweigeteilt. Mit der Aufteilung der Weisungszuständigkeiten für den AStV zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium wurde die regierungsinterne Abstimmung an die Arbeitsstruktur des Ministerrats angepasst.³¹¹

310 Dieter Kastrup, Die Zukunft des Auswärtigen Dienstes, a.a.O., S. 83.

311 Timm Beichelt, Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf, in: ZParl, 2007, 38. Jg., H. 4, S. 751-763, S. 753/54.

Tabelle 2 System der europapolitischen Koordinierung in der Bundesregierung

	Einrichtung	Vorsitz	Beteiligte Ressorts	Aufgaben	Sitzungsfrequenz
<i>Kabinettausschuss für Europafragen</i>	1973-1998	Bundeskanzler	Bundeskanzleramt; Auswärtiges Amt; BMWi; BMF; BML;	Grundsatzfragen der Europapolitik	bis zu seiner Auflösung im Dezember 1998 zwei reguläre Sitzungen
<i>Staatssekretärsausschuss für Europafragen</i>	1963	Staatsminister im Auswärtigen Amt	AA, BMF, Kanzleramt, BMWi, BML/BMVEL, BMI, BMJ, BMA und BMU sowie der Ständige Vertreter; weitere Ministerien je nach Tagesordnung	Beschlussfassung, Klärung bei Kontroversen zwischen den Ressorts, Vorbereitung strategischer Initiativen	monatlich
<i>Ausschuss der Europaabteilungsleiter</i>	2000	Abteilungsleiter; wechselweise AA und BMWi	alle Ressorts	Grundsätzliche Fragen der Europapolitik; Frühwarnung, Klärung interministerieller Konflikte	vierzehntägig
<i>Ausschuss der Europabeauftragten</i>	1971	Referatsleiter; wechselweise AA und BMF	alle Ressorts	Austausch von Informationen; Austausch zu allgemeinen europapolitischen Fragen	unregelmäßig
<i>Weisungssitzungen (Dienstagsausschuss)</i>		Für AStV I-Themen Vorsitz beim BMWi/BMF; für AStV II-Themen Vorsitz beim AA	alle Ressorts	Weisungen / Instruktionen für die wöchentlichen Sitzungen des AStV in Brüssel; technische Fragen	wöchentlich

Zusammengefasst ist die Koordination der Europapolitik innerhalb der Bundesregierung charakterisiert von einer starken Sektoralisierung und Fragmentierung im Bereich der Routinepolitik. Im Zuge der Europäisierung fast aller Politikbereiche wurde ein eingespielter mehrstufiger Abstimmungsmodus etabliert und verfeinert, in den nahezu alle Ressorts einbezogen werden, ohne eine „zentrale Autorität, die sich um kohärente Positionen bemühen würde.“³¹² Grundsätzlich ist ein „Durchregieren“, d.h. eine inhaltliche Vorgabe europapolitischer Ziele und Entscheidungen in der Hierarchiestruktur von Oben nach Unten angesichts der intensiven Form der interministeriellen Koordinierung kaum möglich.³¹³ Auch der nicht selten koalitionsbedingte Pluralismus reduziert die Stringenz und Kohärenz der deutschen Europapolitik und vergrößert damit zugleich das „Politisierungspotential europapolitischer Vorgänge“.³¹⁴ Die Möglichkeit der parteipolitischen Aneignung europapolitischer Entscheidungen im internen Abstimmungsprozess wurde mit der Etablierung der auf Arbeitsebene dominierenden Treffen der Europaabteilungsleiter, also durch die Einfügung einer politisierten Arbeitsebene, weiter erhöht.

4.2 Der Europa-Artikel 23 des Grundgesetzes – die Mitwirkung der Legislativorgane

Das Grundgesetz zeichnet sich seit 1949 durch eine ausgesprochene Integrationsoffenheit aus. Die Präambel beinhaltet die Verpflichtung auf das Ziel eines vereinten Europas hinzuwirken und der alte Artikel 24 GG sah die Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen vor. Europapolitik war insofern nicht das alleinige Feld der Exekutive, sondern erforderte stets die Mitwirkung der Legislativorgane Bundestag und Bundesrat. Die Dominanz der Exekutive über die Legislative, die auf den Feldern der klassischen Außenpolitik ihren Ausdruck in Artikel 32 in Verbindung mit Artikel 59 Absatz 2 GG gefunden hat, wurde für die „europäische Innenpolitik“ mit dem neuen Europaartikel 23 des Grundgesetzes³¹⁵ und den beiden Ausführungsgesetzen zur Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag (ZusBTG oder

312 Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 28; ebenso Wessels, in: Hans-Ulrich Derlien /Axel Murswiek (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, a.a.O., S. 31ff.; Andreas Maurer, Germany: fragmented structures in a complex system, in: Wolfgang Wessels /Andreas Maurer /Jürgen Mittag (Hrsg.), Fifteen into one? The European Union and its member states, Manchester 2003, S. 115-149.

313 Martin Große Hüttmann, Die Koordination der deutschen Europapolitik, a.a.O., S. 43.

314 Timm Beichelt, Die europapolitische Koordinierung, a.a.O., S. 753.

315 Hierzu aus rechtswissenschaftlicher Sicht beispielhaft die Kommentierung von Rupert Scholz, Artikel 23, in: Theodor Maunz /Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, München 1999.

EUZBBG) sowie von Bundesregierung und Bundesrat (ZusBRG oder EUZBLG) stark eingegrenzt. Damit ist die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung einerseits und Bundestag bzw. Bundesrat andererseits bei Angelegenheiten der EU der einzige Politikbereich, der verfassungsrechtlich geregelt und in hohem Maße gesetzlich ausdifferenziert wurde.

4.2.1. Die Rolle des Deutschen Bundestages in der Europapolitik

Der Bundestag hatte bereits bei den ersten Schritten des europäischen Integrationsprozesses auf eine angemessene Beteiligung und die Möglichkeit zu einer umfassenden parlamentarischen Kontrolle der Europapolitik gedrängt. Bereits das Ratifikationsgesetz zu den Gründungsverträgen von EWG und EURATOM beinhaltete die Einbindung des Bundestages in die Beratungen in den Ministerräten der neuen Gemeinschaften und damit eine laufende Unterrichtung.³¹⁶ Dieser rechtlich abgesicherte Informationsanspruch führte zu einer stetig zunehmenden Zahl von EG-Vorlagen an den Bundestag.³¹⁷ Dennoch konnte diese Regelung der zunehmenden Bedeutung der europäischen Rechtsetzung auf Dauer nicht gerecht werden. Eine konkrete Mitgestaltungsmöglichkeit blieb den Parlamentariern verwehrt.³¹⁸ So konstatiert Wessels: „Trotz mehrere Ansätze, diese Flut von EG-Vorlagen zu kanalisieren, gaben Abgeordnete des Bundestags den Beratungen dieser Vorlagen in der Regel nur eine geringe Priorität.“³¹⁹

In den 1980er Jahren suchte der Bundestag die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, um die eigenen parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten zu verbessern.³²⁰ 1987 setzte der Auswärtige Ausschuss zur Verbesserung

316 Vgl. grundsätzlich zur Mitwirkung des Bundestags Annette Elisabeth Töller, Europapolitik im Bundestag. Frankfurt/M. u.a. 1995; Sven Hölscheidt, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, in: APuZ, 2000, B28, S. 31-38; Friedbert Pflüger, Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des Deutschen Bundestages, in: integration, 2000, 23. Jg., H. 4, S. 229-244; Jan Grünhage, Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands, a.a.O., S. 117ff.; Michael Fuchs, der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages – kein Ausschuss wie jeder andere!, Deutscher Bundestag, Berlin, November 2001; Renate Hellwig (Hrsg.), Der deutsche Bundestag und Europa, München 1993.

317 Vgl. Annette Elisabeth Töller, Europapolitik im Bundestag, a.a.O., S. 66ff; Wolfgang Wessels, Die Öffnung des Staates, a.a.O., S. 340; Jan Grünhage, Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands, a.a.O., S. 128/129.

318 Roland Strum /Heinrich Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem, Wiesbaden 2006 (2. Aufl.).

319 Wolfgang Wessels, Die Öffnung des Staates, a.a.O., S. 341.

320 1983 wurde eine Europa-Kommission von Abgeordneten des Bundestages und des EP eingerichtet, die bis 1987 insg. 34 Sitzungen durchführte. Aufgabe der Kommission war es, europapolitische Empfehlungen für das Plenum des Bundestages zu erarbeiten. Ihr gehörten jeweils 11 Parlamentarier beider Organe an. Das Mandat der Europa-

der Bearbeitung der Vorlagen einen Unterausschuss für Fragen der EG mit 26 Mitgliedern ein, an dessen Sitzungen auch 13 deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments teilnehmen konnten, allerdings ohne Stimmrecht. Erst in der 12. Legislaturperiode wurde am 4. September 1991 ein eigenständiger Bundestagsausschuss, der EG-Ausschuss, nach § 54 der Geschäftsordnung des Bundestages gebildet. Er war zuständig für Änderungen der europäischen Verträge, institutionelle Angelegenheiten der EG, die Beratung aller EG-Vorlagen sowie die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten in den übrigen EG-Mitgliedstaaten.

Eine deutliche qualitative Stärkung seiner Position gegenüber der Bundesregierung setzte der Bundestag erst im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags und den parallel erfolgten Grundgesetzänderungen durch.³²¹ Der Bundestag konnte seine Informations- und Kontrollrechte in europäischen Angelegenheiten umfassend verfassungsrechtlich absichern und in einem Ausführungsgesetz konkretisieren.³²² Artikel 23 GG und die einfachgesetzlichen Ausführungsregelungen des EUZBBG enthielten in Bezug auf den Deutschen Bundestag vier Eckpunkte:

1. In Absatz 2, Satz 1 GG wurde die Mitwirkung des Bundestags in allen Angelegenheiten der EU festgeschrieben. Zu den Angelegenheiten der EU zählten alle legislativen Vorhaben, Mitteilungen, Stellungnahmen, Weiß- und Grünbücher der Europäischen Kommission sowie die Beratungen in den Gremien von Rat und Europäischem Parlament. Darüber hinaus umfasste dieser Terminus auch Abkommen der EU mit Drittstaaten sowie Aktivitäten im Bereich der zweiten und dritten Säule, also im Bereich der GASP und der ZJI.
2. In Absatz 2, Satz 2 wurde die umfassende Unterrichtsverpflichtung der Bundesregierung zu einem „frühestmöglichen“ Zeitpunkt normiert.³²³
3. Absatz 3, Satz 1 regelte das Recht des Bundestages, Stellungnahmen zu Rechtsetzungsakten der EU abgeben zu können. Um eine Stellungnahme überhaupt zu ermöglichen, musste die Zuleitung der EU-Vorlagen von der

Kommission endete mit Ablauf der 10. Legislaturperiode; das Plenum des Bundestages stimmte ihrer Institutionalisierung allerdings nicht zu.

321 Vgl. Christian Rath, Entscheidungspotenziale des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten. Mandatsgesetze und parlamentarische Stellungnahmen im Rahmen der unionswärtigen Gewalt, Baden-Baden 2001.

322 Vgl. Michael Fuchs, Art. 23 in der Bewährung. Anmerkungen aus der Praxis, in: DÖV, 2001, 54. Jg., H. 6, S. 233-240; vgl. auch Wolfgang Zeh, Bundestag und Bundesrat bei der Umsetzung von EU-Recht, in: Hans-Ulrich Derlien /Axel Murswieck (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, a.a.O., S. 39-51.

323 Insbesondere die Formulierung „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ war Gegenstand einer langen Diskussion in der Verfassungskommission. Vgl. Franz Möller /Martin Limpert, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: ZParl, 1993, 24. Jg., H. 1, S. 21-32.

Bundesregierung an den Bundestag eine ausreichende Vorlaufzeit haben. War eine zeitgerechte Behandlung einer Vorlage im Bundestag nicht möglich, war die Bundesregierung zur Einlegung eines Parlamentsvorbehalts in den Ratsgremien verpflichtet.

4. Diese Stellungnahmen wiederum mussten von der Bundesregierung nach Absatz 3, Satz 2 bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene berücksichtigt werden.³²⁴ Die Berücksichtigung umfasste nach Lesart des Bundestages den gesamten Prozess der Willensbildung auf europäischer Ebene. Der Schwerpunkt des Stellungnahmerechts des Bundestages lag allerdings auf einer frühzeitigen politischen Willensbekundung des Bundestages. Zugleich implizierte die Berücksichtigung bzw. Nicht-Berücksichtigung von Stellungnahmen des Bundestages durch die Bundesregierung eine erhöhte Begründungs- und Rechenschaftspflicht.

In der praktischen Umsetzung dieser Rechte hatte der Bundestag besondere parlamentarische Verfahren entwickelt, die inzwischen vom „Unionsausschuss“ wahrgenommen werden.³²⁵ Der Ausschuss nimmt insoweit eine besondere Stellung ein, als er in Artikel 45 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich verankert wurde. Damit ist der EU-Ausschuss neben dem Auswärtigen, dem Verteidigungs- und dem Petitionsausschuss einer von vier Ausschüssen, deren Konstituierung von der Verfassung vorgeschrieben wird. Eine Sonderrolle wird dem EU-Ausschuss auch durch die Regelung zugebilligt, nach der das Plenum des Bundestages den Ausschuss ermächtigen kann, die Rechte des Bundestages nach Artikel 23 GG wahrzunehmen. Von dieser Möglichkeit wurde bislang allerdings aufgrund eines komplizierten Verfahrensweges noch kein Gebrauch gemacht. Dagegen ist ein ähnliches Verfahren wiederholt genutzt worden, wonach der EU-Ausschuss ohne eine gesonderte Ermächtigung durch das Plenum verbindliche Stellungnahmen zu Unionsvorlagen gegenüber der Bundesregierung abgeben kann, wenn Einvernehmen mit den beteiligten Fachausschüssen hergestellt wurde (§ 93a Abs.3 S. 2 der Geschäftsordnung des Bundestages). Die Geschäftsordnung des Bundestages regelt in § 93, dass alle Rechtsetzungsvorhaben der EU als sog. „Unionsvorlagen“ dem EU-Ausschuss zugeleitet werden. Zu einer förmlichen Bundestagsdrucksache wird eine Unionsvorlage dann nur, wenn der EU-Ausschuss mit Zustimmung des Ältestenrates dies verlangt. In § 93 der

324 Die Beschränkung der Formulierung auf eine Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundestages im Gegensatz zur „maßgeblichen“ Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesrats wird als Verzicht auf eine rechtliche Bindungswirkung für Voten des Bundestages interpretiert. Vgl. Sven Hölscheidt /Thomas Schotten, Der Unionsausschuss des Deutschen Bundestages – Gestaltungsprobleme, in: *integration*, 1994, 17. Jg., H. 4, S. 230-233, S. 231; Udo di Fabio, Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, in: *Der Staat*, 1993, Jg. 23, Nr. 2, S. 191-217, S. 208.

325 Vgl. Katrin Auel, The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and Informal Adaptation, in: *German Politics*, 2006, Vol. 15, No. 3, S. 249-268.

GO ist auch geregelt, dass die Mitglieder des EP und die Mitglieder des Rates und der EU-Kommission zu den Beratungen des Ausschusses hinzugezogen werden können.

Die wichtigsten Instrumente des Europaausschusses zur Ausübung seiner Kontrollfunktion sind die Berichterstattungen durch Vertreter der Bundesregierung vor und nach den Ratstagungen. Über die Treffen des Europäischen Rates hat sich ein besonderes Verfahren herausgebildet, das die Vorabunterrichtung durch einen Bundesminister im EU-Ausschuss (zumeist der Außenminister oder der Staatsminister im Auswärtigen Amt) und die Nachunterrichtung durch den Bundeskanzler im Plenum vorsieht. Der Ausschuss hat sich, so Joachim Krause, zum „Ort des öffentlich geführten Diskurses über Ziele, Probleme und Perspektiven der Europapolitik“³²⁶ entwickelt.

Trotz seiner Funktion als Kontrollausschuss muss sich der Europaausschuss angesichts der Vielzahl der EU-Vorlagen auf die bedeutsamen Themen der Europapolitik konzentrieren; die Mehrzahl der Vorlagen wird vom Ausschuss ohne Beratung zur Kenntnis genommen.³²⁷ Die vordringlichste Aufgabe des Ausschussesekretariats besteht darin, die wichtigen und politisch vorrangigen Vorgänge von den weniger Wichtigen zu trennen, um einen „information overload“ zu vermeiden.³²⁸ Der Unionsausschuss macht von seinen förmlichen Kontroll- und Mitwirkungsrechten nur selten Gebrauch.³²⁹ Er steht dennoch im Zentrum der europapolitischen Mitwirkung des Bundestages und er hat sich zu einem „Part und Widerpart in dem komplexen Informations- und Abstimmungsprozess zwischen Bundestag und Bundesregierung“³³⁰ entwickelt. Die eigentliche politische Diskussion und Positionsbestimmung erfolgt allerdings zumeist informell, d.h. nicht im Unionsausschuss selbst und unter Nutzung des Mitwirkungsinstrumentariums, sondern in den Fraktionen und deren Arbeitskreisen.³³¹ Der frühere Ausschussvorsitzende Friedbert Pflüger sprach dennoch davon, dass „die Geschichte der fortschreitenden europäischen Integration und die Geschich-

326 Joachim Krause, Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4, a.a.O., S. 137-152, S. 149.

327 Vgl. Katrin Auel, The Europeanisation of the German Bundestag, a.a.O., S. 275/76 spricht von durchschnittlich mehr als 2000 EU-Dokumenten und 15-20.000 zusätzlichen Dokumenten pro Jahr.

328 Annette Elisabeth Töller, How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of the German Bundestag, Center for European Studies, Working paper 06.2, New York 2006.

329 Thomas Saalfeld, The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence, in: Kenneth Dyson /Klaus Goetz (Hrsg.), Germany, Europe and the Politics of Constraints, a.a.O., S. 73-96.

330 Möller /Lampert, a.a.O., S. 31.

331 Anette Elisabeth Töller, How European Integration Impacts on National Legislatures, a.a.O.

te der Stärkung der Stellung des Europaausschusses nichts anderes als zwei Seiten ein- und derselben Medaille sind.³³²

Die Domestizierungserfolge des Bundestages insgesamt und des Unionsausschusses waren bislang dennoch eher gering – insbesondere im Vergleich zu dem zeitgleichen Ausbau der Mitwirkungsrechte des Bundesrates und der Länder. Die Politisierung des europapolitischen Diskurses erscheint angesichts der Konzentration der Parlamentarier auf die politischen Fragen der deutschen Europapolitik eher möglich. Allerdings ist auch diese Reaktion auf die zunehmende Europäisierungsdynamik nur selten festzustellen. Dies wird zumeist auf zwei Ursachen zurückgeführt:

1. Der breite europapolitische Konsens aller Parteien im Bundestag verhindert oder begrenzt die für die Politisierung erforderliche Möglichkeit der parteipolitischen Polarisierung.
2. Die Europapolitik ist noch immer ein Politikbereich, der für die Polarisierung im Rahmen von Wahlauseinandersetzungen auf Grund seiner Komplexität ungeeignet erscheint.

4.2.2. Die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat

Durch das Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses sahen sich die Länder in wachsendem Maße den Einflüssen der EU ausgesetzt und in ihren Zuständigkeiten begrenzt, ohne an den entsprechenden Gesetzgebungsverfahren beteiligt zu werden. Aus diesem Grund forderten die Länder eine innerstaatliche Kompensation für die stetige Erosion ihrer Befugnisse und damit auch ihrer Eigenstaatlichkeit. Konzentrierte sich die Mitwirkung der Länder zunächst auf die Stärkung ihrer Informationsrechte und auf eine Unterrichtung durch die Bundesregierung über anhängige EG-Gesetzgebungsvorhaben, so sind diese Rechte inzwischen zu echten Beteiligungsrechten und Mitentscheidungsformen ausgebaut worden.³³³

Die Länder beteiligten sich an jedem Schritt der vertraglichen Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses. Sie verbanden dabei die Ratifizierung der neuen europäischen Verträge stets mit Forderungen, um ihre Informati-

332 Friedbert Pflüger, Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss, a.a.O., S. 229.

333 Grundlegend zur Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der EU aus der Fülle der hierzu inzwischen vorliegenden Literatur vgl. Rudolf Morawetz / Wilhelm Kaiser, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, Bonn 1994; Franz H.U. Borkenhagen (Hrsg.), Die Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen 1998, Christian Callies, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, Baden-Baden 2000, S. 13-27.

ons- und Mitwirkungsrechte sukzessive weiterzuentwickeln und zu festigen. Zwei Schritte waren dabei von besonderer Bedeutung:

1. Im Vertragsgesetz zur Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte setzten die Länder 1986 über den Bundesrat eine gesetzliche verankerte Berücksichtigungspflicht ihrer Stellungnahmen durch die Bundesregierung durch. Damit wurden das im Zuge der Ratifizierung der Römischen Verträge geschaffene sogenannte Zuleitungsverfahren³³⁴ und das Länderbeteiligungsverfahren³³⁵ ergänzt, das zwischen 1977 und 1979 zwischen Bund und Ländern ausgehandelt worden war. Artikel 2 des Vertragsgesetzes schrieb fest, dass soweit ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder ganz oder teilweise oder deren wesentliche Interessen berührt werden, die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundesrates für die Verhandlungsführung auf europäischer Ebene berücksichtigen musste und nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen von dieser Stellungnahme abweichen durfte.³³⁶

2. Mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags und der Reform des Grundgesetzes im Zug der deutschen Einheit erfolgte ein besonderer, qualitativ neuartiger Schritt zur Sicherung der Mitwirkung der Länder an der Europapolitik. Durch den »Europa-Artikel« des Grundgesetzes (Artikel 23 GG) wurde die Beteiligung des Bundesrates auch verfassungsrechtlich sichergestellt. Seither wirkte der Bundesrat bei allen Angelegenheiten der EU, insbesondere bei der Erarbeitung und Verabschiedung von europäischen Rechtsakten mit. In den Absätzen vier bis sechs von Art. 23 GG wurde der Grad der Mitwirkung entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern differenziert. Weiter ergänzt und spezifiziert wurden die Mitwirkungsrechte der Länder durch ein Ausführungsgesetz und eine zusätzliche Bund-Länder-Vereinbarung.³³⁷ Danach wurde der Bundesrat von der Bundesregierung umfassend über alle Vorhaben im Rahmen der EU, die für die Länder von Interesse

334 Das Zuleitungsverfahren sah nach Artikel 2 des Ratifikationsgesetzes zu den Römischen Verträgen die Übermittlung von Dokumenten des Ministerrates idealerweise innerhalb von zwei Tagen nach Eingang der Vorlage beim BMWi an den Bundesrat (und den Bundestag) vor.

335 Das Länderbeteiligungsverfahren ergänzte das Zuleitungsverfahren, in dem es im Bereich ausschließlicher Länderkompetenzen den Ländern die Möglichkeit einräumte, eine Stellungnahme zu EG-Vorhaben abzugeben. Die Bundesregierung ihrerseits sollte sich ‚bemühen‘, mit den Ländern einen einvernehmlichen Standpunkt abzustimmen und diesen in die Verhandlungen auf europäischer Ebene einzubringen.

336 Konkretisiert wurde dieses Beteiligungsrecht der Länder durch eine Bund-Länder-Vereinbarung vom 28. Februar 1986.

337 Vgl. ausführlich aus der Masse der Literatur zu Artikel 23 GG, seiner Entstehungsgeschichte und der erweiterten Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat die Dissertationen von Christian Schede, Bundesrat und Europäische Union, Die Beteiligung des Bundesrates nach dem neuen Artikel 23 des Grundgesetzes, Frankfurt/M. u.a. 1994 und Martin Pröpper, Die Mitwirkung des Bundesrates an der europapolitischen Willensbildung, Gießen 1997.

sein könnten (§2 EUZBLG), unterrichtet. Je nach innerstaatlicher Zuständigkeit wurde ein abgestuftes Verfahren der Ländermitwirkung im EUZBLG vereinbart. Soweit ein EU-Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse, die Einrichtung von Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betraf, war die Stellungnahme des Bundesrats maßgeblich von der Bundesregierung zu berücksichtigen (§ 5 Absatz 2 EUZBLG). Verfolgten Bundesregierung und Bundesrat in diesen Vorhaben abweichende Positionen, musste Einvernehmen zwischen beiden Organen hergestellt werden. Im Streitfall war die Auffassung des Bundesrates nur dann bindend, wenn sie mit 2/3 seiner Stimmen bestätigt wurde. Unter diesen Voraussetzungen verfügte der Bundesrat demnach über ein Letztentscheidungsrecht. Die Bundesregierung konnte von der Auffassung des Bundesrates nur dann abweichen, wenn dies zur Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung einschließlich außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertender Fragen erforderlich war. Die Länder wurden im Übrigen an den Beratungen der Bundesregierung zur Festlegung der deutschen Verhandlungsposition beteiligt, soweit der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hatte oder die Länder innerstaatlich zuständig waren. Zu diesem Zweck ernannte der Bundesrat i.d.R. zwei Beauftragte (§ 4 EUZBLG). Über die eigentlichen Mitwirkungsrechte hinaus sicherten die Länder auch ihre Vertretungsbüros in Brüssel gesetzlich ab.³³⁸

Mittlerweile sind die Ländervertreter in ca. 400 Arbeitsgremien von Rat und Kommission vertreten. Sie haben die Aufgabe, den Bundesrat über die aktuellen Entwicklungen zu unterrichten. Weiterhin nehmen Vertreter der Länder an den wöchentlichen Weisungssitzungen der Bundesressorts teil, bei denen die deutschen Positionen für Brüssel abgesteckt werden. Die Stellungnahmen des Bundesrats werden in den sachlich betroffenen Fachausschüssen beraten und anschließend vom Bundesratsplenum beschlossen. In Eilfällen, in denen eine rechtzeitige Beschlussfassung wegen des Verhandlungsgangs in Brüssel durch das in der Regel monatlich zusammentretende Plenum des Bundesrats nicht erfolgen kann, wird durch die Einberufung der Europakammer ein verkürztes Bundesratsverfahren möglich. Der Europa-Ausschuss des Bundesrates hat sich im Verlauf der europapolitischen Mitwirkung zu einem Instrument entwickelt, in dem die europäische „Routinepolitik“ begleitet wird.

338 Das ergänzende Bund-Länder-Abkommen beinhaltete in Abschnitt VII, Ziff. 2 und 3 besondere Regelungen für Regierungskonferenzen und für Erweiterungsverhandlungen. Danach wurde der Bundesrat über die Erweiterungsverhandlungen unterrichtet, soweit Länderinteressen betroffen sein könnten; die Länder konnten mit einem Ländervertreter an den Ressortabstimmungen innerhalb der Bundesregierung sowie in der deutschen Delegation der Arbeitsgruppe ‚Erweiterung‘ des Ministerrats teilnehmen, wenn die zu behandelnde Themen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fielen oder deren wesentliche Interessen berührt waren. Die Bundesregierung berücksichtigte die Stellungnahme des Bundesrates bei den Verhandlungen.

In Einzelfällen kam es in der Vergangenheit zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern in der Frage der Einordnung eines EU-Vorhabens in die innerstaatliche Kompetenzordnung und damit der Anwendung der Bestimmungen über den Grad der Berücksichtigung der Länderstellungen. Dafür wurde im April/Mai 1997 ein ergänzender Konfliktlösungsmechanismus entwickelt. In der Ministerpräsidentenkonferenz am 24. Juni 1999 wurde dieser präzisiert und der Ständige Beirat des Bundesrates gebeten, künftig Konfliktfälle gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt auszuräumen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung die gesetzliche Verpflichtung übernommen, auf Verlangen des Bundesrates von den Klagemöglichkeiten des EG-Vertrages vor den europäischen Gerichten Gebrauch zu machen, soweit die Länder in ihren Gesetzgebungsbefugnissen betroffen sind.

Beibehalten wurde in der Bund-Länder-Vereinbarung die seit Inkrafttreten der „Römischen Verträge“ 1958 bestehende Einrichtung des Länderbeobachters. Die Aufgabe dieser von allen Ländern gemeinsam getragenen Einrichtung ist im Wesentlichen die Teilnahme an und die Berichterstattung über Sitzungen des EU-Ministerrats. Aufgrund seiner nur begrenzten Funktionen, der eher geringen administrativen Unterstützung sowie der im Zuge des Zuleitungs- und des Länderbeteiligungsverfahrens stetig zunehmenden Informationen über die europapolitischen Gesetzgebungsverfahren in den Arbeitsgruppen von Rat und Kommission hat sich diese älteste Einrichtung der Länderbeteiligung in EU-Angelegenheiten zu einem nur noch ergänzenden Informationsinstrument entwickelt.

Die Verankerung der Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten in Artikel 23 GG ist das deutlichste Kennzeichen für die Erweiterung des kooperativen Föderalismus auf die Europapolitik.³³⁹ Die Länder sind auf nahezu allen Ebenen des europapolitischen Entscheidungsprozesses eingebunden, wenn auch nicht immer unmittelbar beteiligt. Sie sind zwar in den EU-Arbeitsgruppen des Rates und der Kommission direkt vertreten, allerdings bleibt ihnen eine Beteiligung an den Sitzungen des AStV bislang verwehrt.³⁴⁰ Mittelbar sind die Länder allerdings auf nationaler Ebene durch die Teilnahme an den Weisungssitzungen für den AStV mittels zweier beauftragter Länder eingebunden.

Mit ihren Mitwirkungsrechten übernehmen die Länder zugleich eine stärkere Verantwortung für die deutsche Europapolitik. Dies gilt nicht nur für die Fälle, in denen den Ländern die Verhandlungsführung im Ministerrat übertragen werden kann (Bildung, Kultur), sondern auch für die, in denen die Länder durch den Bundesrat eine Stellungnahme verabschieden, an die die Bundesregierung bei

339 Vgl. Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 36.

340 Vgl. Hendrik Escher, Ländermitwirkung und der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), in: Franz H.U. Borkenhagen (Hrsg.), Die Europapolitik der deutschen Länder, a.a.O., S. 51-68.

ihren Verhandlungen in Brüssel gebunden ist. Organisatorisch verlangen die Mitwirkungsrechte ein hohes Maß an Flexibilität und sind mit großem personellem Aufwand verbunden, sowohl für die länderübergreifende Koordinierung als auch für die Präsenz in den zahlreichen Arbeitsgremien von Rat und Kommission.³⁴¹ Darüber hinaus haben die Länder verstärkt das Angebot des Bundes wahrgenommen, Länderbeamte an Dienststellen des Bundes, wie die Ständige Vertretung und die Europaabteilungen der Bundesministerien abzuordnen.³⁴² Damit sind die Länder sowohl politisch als auch administrativ eng in die inhaltliche Gestaltung und Umsetzung der deutschen Europapolitik eingebunden.

Die Abstimmung der Länder zu den grundlegenden Fragen der europäischen Integration, also zu Regierungskonferenzen oder Erweiterungsverhandlungen, erfolgt allerdings nicht im Bundesrat, sondern in der direkten Abstimmung im Länderkreis und werden anschließend im Bundesrat nur noch durch einen Beschluss sanktioniert. Erst diese Sanktionierung durch eine dann einstimmige EntschlieÙung des Bundesrates entwickelt für die Bundesregierung die rechtliche Verbindlichkeit.

4.3. Die Europapolitik der Länder

Die in Artikel 23 und dem EUZBLG geregelten Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat zielen in erster Linie auf die Möglichkeiten, die Europapolitik der Bundesregierung zu beeinflussen. Daneben verfolgen die Länder aber auch eine eigenständige Europapolitik, die sie im Länderkreis abstimmen, auf der europäischen Ebene einbringen und die sie bilateral mit europäischen Partnerregionen verfolgen. Zu den Instrumenten dieser Europapolitik der Länder zählen auf europäischer Ebene die Länderbüros in Brüssel, die Vertretung im Ausschuss der Regionen (AdR) der EU, die Zusammenarbeit in Rahmen des „Europa der Regionen“, wie der Versammlung der Regionen in Europa (VRE) oder anderer Formen der interregionalen Zusammenarbeit, z. B. im Rahmen von Partnerschaftsabkommen oder von Euroregionen.

Daneben haben die Länder aber auch innerhalb der Landesregierungen und im Rahmen der Länderabstimmung auf die gewachsenen europapolitischen Herausforderungen reagiert. Jedes Land verfügt über einen Europabeauftragten - z.T. im Ministerrang, z.T. im Rang eines Staatssekretärs.³⁴³ Bei der Mehrzahl der Landesregierungen ist der Europaminister angesichts des Querschnittcharak-

341 Vgl. Michael Felder u.a., Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.

342 Insbesondere zur Unterstützung deutscher Ratspräsidentenschaften hat der Bund auf diese willkommene, zeitlich befristete Form der Personalaufstockung zurückgegriffen.

343 Vgl. Christoph Schönberg, Europabeauftragte in den deutschen Bundesländern, in: DÖV, 1998, 51. Jg., H. 16, S. 665-672.

ters der Europapolitik und der Koordinierungsfunktion der Europa-Abteilungen in den Staats- bzw. Senatskanzleien angesiedelt.³⁴⁴ Neben diesen Fachabteilungen für die Europapolitik verfügt auch jedes Fachministerium inzwischen zumindest über einen Europa-Referenten. Die Europa-Referenten der Fachministerien sind zuständig für Beobachtung der EU-Gesetzgebung in der jeweiligen Fachpolitik und die Einbindung der europapolitisch beeinflussten Sachentscheidungen in den weiteren Rahmen der Europapolitik des Landes.

Im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte verschafften sich die Länder ergänzende eigene Kanäle zur direkten Interessenvermittlung zwischen den Landeshauptstädten und den Institutionen in Brüssel. Die ersten Länder eröffneten zwischen 1985 und 1987 Informationsbüros in Brüssel; auch die neuen Bundesländer folgten nach der deutschen Einheit schnell diesem Beispiel. Seit 1992 hat jedes Land sein eigenes Vertretungsbüro in Brüssel.³⁴⁵ Zunächst von der Bundesregierung und in der Wissenschaft als nachteilige Instrumente einer „Nebenaußenpolitik“³⁴⁶ kritisiert, etablierten sie sich aus Sicht der Länder jedoch als nützliche und notwendige Instrumente. Diese Entwicklung lässt sich nicht zuletzt an der stetig gestiegenen Personalausstattung der Büros und der engeren Anbindung an die Europaabteilungen in den Landeshauptstädten ablesen. Ihre Hauptaufgabe ist die Gewinnung von unmittelbaren Informationen aus den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament sowie als Lobbybüro zur Vertretung eigener regionaler Interessen. Gegenüber der Europäischen Kommission sind dies insbesondere die Akquisition von Fördergeldern oder die Beilegung von Konflikten bei der Umsetzung von EU-Recht.

Ansprechpartner von abgestimmten Länderpositionen sind jedoch in erster Linie die Bundesregierung und erst mittelbar die Institutionen der EU. Zunächst wurde für diese Abstimmung zwischen den Ländern bei der Konferenz der Ministerpräsidenten (MPK) eine eigene Europa-Kommission geschaffen.³⁴⁷ Eine Art Nachfolge trat die jüngste Fachministerkonferenz der Länder, die Europaministerkonferenz (EMK), an, die sich am 1./2. Oktober 1992 in Wildbad

344 Die Anbindung der jeweiligen Europa-Abteilung an ein Fachministerium erfolgt zu meist in Koalitionsregierungen. Dies ist ein Zeichen, dass die Europazuständigkeit z.T. als Manövriermasse im Zuge von Koalitionsverhandlungen genutzt wird.

345 Zunächst nutzen die neuen Länder die ehemalige Botschaft der DDR in Brüssel als gemeinsames Gebäude ihrer Büros. Andere Länder wie Hamburg und Schleswig-Holstein unterhalten ein gemeinsames Büro – das sog. Hanse-Office.

346 Vgl. Klaus-Otto Nass, „Nebenaußenpolitik“ der Bundesländer, in: EA, 1986, 41. Jg., H. 21, S. 619-628.

347 Diese Kommission war im Dezember 1990 geschaffen worden, um die Regierungskonferenzen zum Maastrichter Vertrag für die Länder zu begleiten und abgestimmte Positionen für die MPK vorzubereiten. Mit dem Abschluss der Regierungskonferenz stellte die Kommission 1992 ihre Arbeit ein. Vgl. Rudolf Morawetz /Wilhelm Kaiser, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, a.a.O., S. 132.

Kreuth konstituierte.³⁴⁸ Die EMK formuliert seither die europapolitischen Positionen der Länder, die teilweise durch Beschlüsse des Bundesrates rechtliche Verbindlichkeit erhalten. Sie tritt zwei bis drei Mal jährlich zusammen und tagt unter jährlich wechselndem Vorsitz. Auf Arbeitsebene arbeitet eine Ständige Arbeitsgruppe sowie weitere Unterarbeitsgruppen, z.B. eine Unterarbeitsgruppe „Erweiterung der EU“, der EMK zu. Die Beschlüsse der EMK werden einstimmig getroffen, was zum Teil langwierige Verhandlungen im Länderkreis voraussetzt, was aber umgekehrt die politische Verbindlichkeit der Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung erhöht.

Neben der EMK, als Fachministerkonferenz der Länder für Europaangelegenheiten, befassen sich verstärkt auch die übrigen Fachministerkonferenzen der Länder mit europapolitischen Themen in ihrem Zuständigkeitsbereich, wie z. B. die Konferenz der Wirtschaftsminister mit Fragen des Binnenmarktes oder auch der wirtschaftlichen Dimension der Osterweiterung oder die Konferenz der Finanzminister. Einige Fachministerkonferenzen haben zur Vorbereitung der europapolitischen Tagesordnungspunkte ihrer Konferenzen gesonderte Europa-Arbeitsgruppen etabliert. Außerdem werden europapolitische Themen auch weiterhin von den Chefs der Staatskanzleien (CdS) und der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) behandelt. Für europapolitische Querschnittsthemen mit hervorgehobener politischer Bedeutung fühlen sich häufig die Staats- und Senatskanzleien zuständig, und damit die Ministerpräsidentenkonferenz bzw. die vorbereitende Konferenz der Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS). Gerade die Tatsache, dass sich die Ministerpräsidenten zunehmend mit europapolitischen Grundsatzfragen befassen und die Europapolitik häufig in ihren Kanzleien ansiedeln, unterstreicht die zunehmende Aufmerksamkeit und die Bedeutung der Europapolitik auf Landesebene.

Im Zuge der von den Ländern maßgeblich initiierten und bestimmten Debatte um die „Länderblindheit“ des europäischen Integrationsprozesses und der Gegenbewegung des „Europas der Regionen“ haben sich die Länder zudem ein dichtes Netzwerk grenzüberschreitender und interregionaler Kontakte aufgebaut.³⁴⁹ Diese Formen der regelmäßigen Zusammenarbeit mit Nachbarregionen oder im Rahmen regionaler Netzwerke umfassen eine breite Palette von Kooperationsformen und -foren. Besonders entwickelt haben sich die Regionalpartnerschaften und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Grenzregionen. Diese Formen der Zusammenarbeit bilden zumeist den Rahmen für eine Vielzahl direkter wirtschaftlicher, kultureller und gesellschaftlicher Kontakte.

348 Vgl. dazu Florian Gerster, Die Europaminister-Konferenz der deutschen Länder: Aufgaben, Themen, Selbstverständnis, in: *integration*, 1993, 16. Jg, H. 2, S. 61-67. Gerster war als rheinland-pfälzischer Europaminister erster Vorsitzender der EMK.

349 Als Überblick vgl. Christian Engel, Das „Europa der Regionen“ seit Maastricht, in: Franz H.U. Borkenhagen (Hrsg.), *Die Europapolitik der deutschen Länder*, a.a.O., S. 153-178.

Im Kreis der 16 Länder nehmen die ostdeutschen Bundesländer eine besondere Rolle in der deutschen Europapolitik ein. In ihren Landesverfassungen knüpfen die neuen Länder an die integrationspolitischen Leitmotive des Grundgesetzes an.³⁵⁰ Zugleich pflegen sie auch sehr intensive bilaterale Kontakte mit ihren unmittelbaren Nachbarn in Mittel- und Osteuropa.

Grundsätzlich ist die Europapolitik der Länder eine herausragende Domäne der Exekutive, sowohl was die Mitwirkung über den Bundesrat als auch die Abstimmung im Länderkreis anbelangt. Allerdings sehen sich die Landesparlamente durch die Verlagerungen von Hoheitsbefugnissen der Länder auf die europäische Ebene und den Einschränkungen des eigenen politischen Gestaltungsspielraums ebenso betroffen. Für die Landesparlamente birgt zudem die Dominanz der Landesregierungen die Gefahr einer zunehmenden Ausgrenzung aus den europapolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen.³⁵¹ Auf diese Herausforderung der zunehmenden Entparlamentarisierung haben die Landesparlamente durch ihren deutlich artikulierten Anspruch auf Mitwirkung an der europapolitischen Positionierung ihrer Landesregierungen reagiert. Hierzu zählt auch die verstärkte Abstimmung zwischen den Landesparlamenten über europapolitische Vorhaben, wie z. B. zwischen den Vorsitzenden der Europaausschüsse oder auch im Rahmen der Konferenz der Präsidenten der Landesparlamente und die direkte Beteiligung von Abgeordneten an europäischen Institutionen, z. B. als Mitglieder des AdR. In einigen Landesverfassungen ist der parlamentarische Mitwirkungs- und Informationsanspruch der Parlamente verankert, so z. B. in der baden-württembergischen und der thüringischen Landesverfassung. Diese Beteiligung und Information erfolgt mit den üblichen parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollinstrumenten, d.h. durch die Berichterstattung und die Diskussion im zuständigen Fachausschuss sowie durch parlamentarische Anfragen und Plenardebatten. Im Zentrum der parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung stehen in der Regel die Europaausschüsse der Landesparlamente.

Die Länder sind direkt von den Wechselwirkungen zwischen europäischer, mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene im europäischen Mehrebenensystem und die jeweiligen Folgen der Europäisierung auf die regionale und innerstaatli-

350 Vgl. Sven Hölscheidt, Die neuen Bundesländer und der Parlamentarismus in der EU, in: ZParl., 2001, 32. Jg., Heft 2, S. 325-339.

351 Vgl. grundsätzlich Christian Dästner, Zur Aufgabenverteilung zwischen Bundesrat, Landesregierungen und Landesparlamenten in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, 1994, 8. Jg., Heft 1, S. 1-9; Aloys Lenz /Roland Johne, Die Landtage vor der Herausforderung Europa. Anpassung der parlamentarischen Infrastruktur als Grundlage institutioneller Europafähigkeit, in: APuZ, 2000, B6, S. 20-29; Michael W. Bauer, Europaausschüsse – Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005, S. 632-647.

che Politikgestaltung betroffen.³⁵² Sie haben, so die einhellige Meinung, durch die stetige Ausweitung ihrer Mitwirkungsrechte und -instrumente an der Europapolitik des Bundes ihre Einflussmöglichkeiten gesichert und die Europäisierung ganzer Politikfelder teilweise kompensiert. Sie haben angesichts einer doppelten Abhängigkeit der Bundesregierung erstens von der Zustimmung der Länder zu allen fundamentalen europapolitischen Entscheidungen, wie zur Vertiefung oder Erweiterung des Integrationsprozesses, und zweitens der fristgerechten und ordnungsgemäßen Implementierung europäischer Gesetzgebung durch die Landesverwaltungen ein durchaus großes Domestizierungspotential erreicht. Die Länder nutzten dieses Potenzial zur stetigen Ausweitung und Festigung ihrer Teilhabe an den europapolitischen Entscheidungsprozessen der Bundesregierung. Nur selten gebrauchten sie ihren Einfluss zur innenpolitischen Politisierung; diese Möglichkeit eröffnet sich grundsätzlich nur dann, wenn die parteipolitische Zusammensetzung der Mehrheit im Bundesrat nicht der Mehrheit der Regierungskoalition im Bundestag entspricht, also ein parteipolitisches Oppositionsverhältnis besteht. Nutzbar wird diese Option auch nur bei wichtigen europapolitischen Entscheidungsprozessen; bei den alltäglichen europäischen Routineentscheidungen und deren Umsetzung in nationale Politik bzw. Gesetzgebung dominiert hingegen das gemeinsame Interesse von Bund und Ländern an einer effizienten Verwaltungszusammenarbeit.

4.4. Die Rolle und der Einfluss der Parteien

Für die Formulierung europapolitischer Ziele und Vorstellungen sind zusätzlich die politischen Parteien und die Fraktionen in den jeweiligen Parlamenten zu beachten. Vorrangige Aufgabe der Parteien ist neben der Rekrutierung des politischen Personals und der Besetzung von Regierungsämtern die Formulierung politischer Programme. Diese programmatische Vorarbeit sowie deren Vertretung in den Parlamenten und in den Regierungen beeinflussen das Regierungshandeln auch in der Europapolitik. Andererseits kommt den Parteien und den von ihnen getragenen Fraktionen in den Parlamenten die Rolle zu, die getroffenen Entscheidungen in den Parlamenten durch ihre Zustimmung zu legitimieren bzw. bei Änderungen der vertraglichen Grundlagen zu ratifizieren. Als politische Zwischenglieder dienen die Parteien so der Vermittlung von Entscheidungen gegenüber den Wahlbürgern und umgekehrt der Formulierung und Bündelung politischer Forderungen sowie von gesellschaftlichen Vorstellungen und

352 Vgl. Michèle Knodt, *Europäisierung à la Sinatra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem*, in: Michèle Knodt / Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, a.a.O., S. 237-264. Bezogen auf die Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza vgl. Martin Große Hüttmann / Michèle Knodt, *Die Europäisierung des deutschen Föderalismus*, in: APuZ, 2000, B 52/53, S. 31-38.

Bedürfnissen gegenüber den staatlichen Repräsentanten. Dieses „doppelte Funktionsprofil“³⁵³ ermöglicht den Parteien einen besonderen Grad der Mobilisierung und der Interessenwahrnehmung, wobei die Einflussmöglichkeiten der Parteien stark variieren. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, ob eine Partei die Regierung trägt oder der Opposition angehört. Allerdings ist das Ausmaß der direkten Einflussnahme aus einer Partei oder einer Fraktion auf das Handeln der Regierung kaum präzise nachvollziehbar oder gar quantifizierbar.

Der Einfluss parteipolitischer Positionen bzw. programmatischer Aussagen einer Partei auf die Exekutive ist zweifellos eng verbunden mit der relativen Bedeutung eines Politikbereichs bei der Wahlentscheidung der Bürger. Die Bedeutung der Europapolitik in den Wahlauseinandersetzungen ist jedoch – trotz und im Widerspruch zur stetig wachsenden Bedeutung für den Handlungsspielraum von Regierung und Verwaltungen – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene weiterhin gering. Sebastian Bartsch kommt in seiner Analyse zu dem grundsätzlichen Ergebnis, dass im Bereich der Außenpolitik „...der parteipolitische Einfluss begrenzt ist und nicht überschätzt werden sollte.“³⁵⁴ Als besonderes Charakteristikum des deutschen europapolitischen Entscheidungssystems sind die Positionen der deutschen Parteien von einem ausgeprägten parteiübergreifenden Konsens über die Grundsätze, die Ziele und die langfristigen politischen Projekte geprägt. Dies zeigt sich sowohl in den Grundsatzprogrammen der Parteien als auch in den aktuellen europapolitischen Debatten im Bundestag.³⁵⁵ Einzelne, innerhalb der Parteien angestoßene programmatische Überlegungen führten jedoch stets zu intensiven, auch parteiübergreifenden Debatten über die Koordinaten der deutschen Europapolitik. Dies galt sowohl für das von der CDU/CSU-Fraktion im September 1994 vorgestellte Papier „Überlegungen zur Europäischen Politik“, das sog. Schäuble/Lamers-Papier, das eine breite „Kern-europadebatte“ nach sich zog, wie auch für den Leitantrag der SPD für ihren Parteitag im November 2000 oder die Aufnahme der Türkei in die Europäische Union. Grundsätzliche Auseinandersetzungen über den Kurs der Europapolitik zwischen den Parteien sind allerdings die Ausnahme. Häufig sind nur in den jeweiligen Akzentuierungen Unterschiede zwischen den Parteien erkennbar. Allerdings können gerade diese unterschiedlichen Positionen zu Einzel- und Umsetzungsfragen von den Parteien für eine politisierte innenpolitische Debatte genutzt werden.

353 So Sebastian Bartsch, Außenpolitischer Einfluss und Außenbeziehungen der Parteien, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4, a.a.O., S. 167-184, S. 167.

354 Sebastian Bartsch, Außenpolitischer Einfluss, a.a.O., S. 183.

355 Vgl. Karl-Rudolf Korte/ Andreas Maurer, Soziopolitische Grundlagen, in: Heinrich Schneider/ Mathias Jopp/ Uwe Schmalz (Hrsg.), Neue Deutsche Europapolitik, a.a.O., S. 209ff.

4.5. Weitere Akteure der deutschen Europapolitik

Neben den genannten Akteuren, deren europapolitische Mitwirkungsrechte z.T. verfassungsrechtlich abgesichert sind, haben zusätzliche Akteure beträchtlichen Einfluss auf die deutsche Europapolitik. Dabei sind insbesondere das Bundesverfassungsgericht, die Deutsche Bundesbank und Verbände zu nennen, die wichtige und vereinzelt sogar fundamentale Entscheidungen getroffen bzw. maßgeblich beeinflusst haben.

Der Einfluss der Deutschen Bundesbank auf die spezifischen Aspekte darf insbesondere bei der Frage der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nicht unterschätzt werden. Die Bundesbank agierte dabei unabhängig von Weisungen der Bundesregierung an der Entscheidung zur Einführung der gemeinsamen Währung mit. Dabei war sie „einer der entscheidenden Gestalter der Debatten über die Währungsunion“³⁵⁶ in Deutschland. Inzwischen ist sie als deutsche Zentralbank integraler Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und wirkt damit an der gemeinsamen Geldpolitik mit dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität im Euroraum mit.³⁵⁷

Von allgemeinerer europapolitischer Bedeutung für die Gestaltung der deutschen Europapolitik ist das Bundesverfassungsgericht. In der europapolitischen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts standen in erster Linie drei Fragen im Vordergrund³⁵⁸:

- die Frage des Grundrechtsschutzes,
- des Demokratieprinzips und der demokratischen Legitimation und
- die Frage der Kompetenzkonformität.

Das Bundesverfassungsgericht hat stets die „Europaoffenheit“ des Grundgesetzes betont und damit der deutschen Europapolitik Entwicklungsmöglichkeiten und Freiräume belassen.³⁵⁹ Es beschreibt seine Beziehung zum EuGH als ein „Kooperationsverhältnis“, bei dem die Gerichte insbesondere bei der Gewährleistung des Grundrechtsschutzes zusammenarbeiten. Zugleich wird dem Ge-

356 Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 84.

357 Vgl. Jörg Geerlings, Die neue Rolle der Bundesbank im Europäischen System der Zentralbanken, in: DÖV, 2003, 56. Jg., H. 8, S. 322-328.

358 Vgl. grundsätzlich zur Bedeutung nationaler Verfassungsgerichte für den europäischen Integrationsprozess Peter-Christian Müller-Graff /Anja Reichel, Die europäische Integration aus der Sicht der Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte, in: Mathias Jopp /Andreas Maurer /Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, a.a.O., S. 365-418.

359 So in Bezug auf das Maastricht-Urteil des BVerfG Werner Kaufmann-Bühler, Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil: Möglichkeiten und Hemmnisse, in: integration, 1994, 17. Jg, H. 1, S. 1-11. Für das jüngste Lissabon-Urteil vgl. Peter-Christian Müller-Graff, das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen, in: integration, 2009, 32. Jg., H.4, S. 331-360.

richt jedoch vorgehalten, in seiner Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen supranationalem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht „zwischen Integrations skepsis und Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der EG“³⁶⁰ hin und her gependelt zu sein und das Kooperationsverhältnis „konfrontativ und asymmetrisch zu seinen Gunsten formuliert“³⁶¹ zu haben. Die Charakterisierung der Europäischen Union als „Staatenverbund“ im Maastricht-Urteil³⁶² unterstrich zweifellos die grundsätzliche Betonung des intergouvernementalen Elements des europäischen Integrationsprozesses.³⁶³ Auch das Lissabon-Urteil der Karlsruher Richter steht in der Tradition dieser Rechtsprechung und hat die für Deutschland bestehenden politischen und rechtlichen Grenzen des europäischen Integrationsprozesses in den Mittelpunkt seines Urteils gerückt. Indem das Verfassungsgericht die Bereiche unantastbarer Gestaltungshoheit des nationalen Gesetzgebers benennt, zieht es die Grenzen der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes enger. Im Ergebnis gibt das Bundesverfassungsgericht, unterstützt durch die Struktursicherungsklausel in Artikel 23, Absatz 1 Satz 1 GG, der deutschen Europapolitik einen erkennbaren Rahmen hinsichtlich weiterer Integrations Schritte vor.³⁶⁴ So hält das Gericht auch in seiner jüngsten Rechtsprechung in der Frage der Kompetenzkonformität gemeinschaftlicher Rechtsakte an seinem Kontrollanspruch über die Gemeinschaftsorgane fest.³⁶⁵

Auch die kommunale Ebene sah sich verstärkt und direkt von europäischen Entscheidungen betroffen – angefangen bei Fragen des kommunalen Wahlrechts

360 Vgl. Gert Nicolaysen/ Carsten Nowak, Teiltrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven, in: NJW, 2001, 54. Jg, Nr. 17, S. 1233-1304; ebenso Peter-Christian Müller-Graff/ Anja Reichel, Die europäische Integration aus der Sicht der Rechtsprechung, a.a.O., S. 365-378.

361 Rainer Wahl, Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld, in: APuZ, 2001, B 37/38, S. 45-54, S. 53.

362 Vgl. Urteil des BVerfG v. 12. Oktober 1993 zum Vertrag über die Europäische Union, BVerfGE 89, 155. Das Urteil hat in der Folge eine breite Debatte in der juristischen Literatur angeregt.

363 Horst Ehmke spricht von einer „Position der Renationalisierung“ des Bundesverfassungsgerichts. Vgl. Horst Ehmke, Das Bundesverfassungsgericht und Europa, in: integration, 1998, 21. Jg., H. 3, S. 168-172, S. 168.

364 Vgl. Ulrich Everling, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union, in: integration, 1994, 17. Jg., H. 3, S. 165-175. Zwar interpretierte der damalige Leiter der Unterabteilung für Grundsatzenfragen der Europapolitik im Auswärtigen Amt, Kaufmann-Bühler, die Formel des Bundesverfassungsgerichts für die Weiterentwicklung der EU zu einem europäischen Bundesstaat als offen; vgl. Werner Kaufmann-Bühler, Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil, a.a.O., S. 2. Jedoch besagte das Urteil, dass die demokratische Legitimation und die Kontrolle vornehmlich den Mitgliedstaaten zukommen.

365 Vgl. Gert Nicolaysen /Carsten Nowak, Teiltrückzug des BVerfG, a.a.O., S. 1236, die von einem „Damoklesschwert in Gestalt der bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle“ sprechen.

(Art. 19 EG-Vertrag) bis hin zu europäischen Regelungen zu öffentlichen Ausschreibungen und umweltrechtlichen Vorgaben. Im Zuge der Beteiligung des Bundesrats am europapolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nach Artikel 23 GG und dem EUZBLG wurde auch der Schutz der kommunalen Belange ausdrücklich zu einer Verpflichtung der Europapolitik der Länder und des Bundes.³⁶⁶ Ergänzend suchen die kommunalen Spitzenverbände durch ein eigenes Büro in Brüssel, eine eigene deutsche Sektion im europaweiten Netzwerk, dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), sowie die Vertretung im Ausschuss der Regionen (AdR) eigene Positionen unmittelbar in den Politikzyklus in Brüssel einzubringen.³⁶⁷ Ergänzt werden die europapolitischen Aktivitäten der Spitzenverbände durch eine Vielzahl direkter Kontakte und Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Landesverbänden sowie einzelnen Städten, Gemeinden und Kreisen. Auch die Kommunen haben sich so ein dichtes Netzwerk gefestigter europäischer Beziehungen geschaffen.

Daneben begleiten und ergänzen die parteinahen Stiftungen die staatliche Außen- und Europapolitik. In Ergänzung zu ihrer institutionellen Förderung erhalten sie für ihre außenpolitische (oder entwicklungspolitische) Tätigkeit zu meist projektgebundene Gelder aus dem Bundeshaushalt. Die Stiftungen ergänzen mit ihren spezifischen Formen der internationalen Zusammenarbeit die offizielle deutsche Außenpolitik; z. B. war die Tätigkeit der politischen Stiftungen in Mittel- und Osteuropa eine bedeutende Abrundung der staatlichen Hilfen für die Beitrittsländer zur Schaffung der für die EU-Mitgliedschaft notwendigen politischen, sozialen und ökonomischen Strukturen.³⁶⁸ „In der Europapolitik sind die Organisationen wie die politischen Stiftungen unersetzlich, nicht nur wegen der Kontaktnetzwerke auf der politischen und gesellschaftlich-politischen Ebene, sondern auch weil ihre Arbeit das für das Fortschreiten der politischen Integ-

366 So lautet §10 EUZBLG: „Bei Vorhaben der Europäischen Union ist das Recht der Gemeinden und der Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaften zu wahren und sind ihre Belange zu schützen.“

367 Zum allgemeinen Überblick Oliver Mietzsch, Institutionalisierte Interessenvertretung der Regionen und Kommunen in der EU, in: APuZ, 1998, B 25/26, S. 34-39; Jochen Dieckmann, Zur Organisation kommunaler Spitzenverbände auf europäischer und internationaler Ebene, in: DÖV, 2000, 53. Jg., H. 11, S. 457-461 sowie Wessels, Öffnung des Staates, a.a.O., S. 261-273.

368 Vgl. mit weiteren Literaturhinweisen Sebastian Bartsch, Politische Stiftungen: Grenzgänge zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4, a.a.O., S. 185-198; Svetlana W. Pogorelskaja, Die parteinahen Stiftungen als Akteure und Instrumente der deutschen Außenpolitik, in: APuZ, 2002, B6/7, S. 29-38.

ration erforderliche Zusammenwachsen von den unterschiedlichen politischen Kulturen fördert.³⁶⁹

Ebenso wie die parteinahen Stiftungen als gesellschaftliche Akteure europapolitische Positionen und Aktivitäten entfalten, so gibt es eine Vielzahl von Nicht-Regierungsorganisationen, Verbänden, Interessenverbänden und gesellschaftlichen Mittlerorganisationen, die sich sowohl in den europapolitischen Politikzyklus einbringen als auch direkte Kontakte zu Partnerorganisationen pflegen und so mittelbar Einfluss auf die deutsche Europapolitik nehmen. Dies sind z. B. Verbände und Gewerkschaften aber auch kirchliche und karitative Organisationen.

Bereits mit den ersten Schritten des europäischen Integrationsprozesses und der deutschen Europapolitik versuchten die deutschen Spitzen- und auch einzelne Branchenverbände diese Politik zu beeinflussen. Da die ersten Stufen des Integrationsprozesses auf dem Feld der wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Integration erfolgten, haben die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, wie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) und der Deutsche Bauernverband (DBV), eigene Europaabteilungen bzw. Stäbe sowie direkte Repräsentanzen in Brüssel aufgebaut. Auch einige große deutsche Firmen verfügen inzwischen über eigene Verbindungsbüros in Brüssel. Die Verbände erarbeiten sowohl zu den Grundsatzfragen des europäischen Integrationsprozesses – zu Regierungskonferenzen ebenso wie zur Erweiterung – als auch zu den spezifischen Themen ihres Verbandes (z. B. zur Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes) eigene Positionspapiere bzw. Stellungnahmen. Diese Stellungnahmen werden in der Ministerialverwaltung zur Kenntnis genommen; inwieweit sie jedoch den eigentlichen politischen Entscheidungsprozess beeinflussen, ist offen. Bei Fragen, die sie direkt berühren, verfügen Verbände und Unternehmen jedoch über einen nicht zu unterschätzenden Einfluss.³⁷⁰

5. *Fazit: Veränderte Rahmenbedingungen und Fragmentierung der deutschen Europapolitik*

Der Bezugsrahmen der deutschen Europapolitik wird durch drei hier cursorisch dargestellte grundlegende Bedingungsfaktoren abgesteckt:

369 Swetlana W. Pogorelskaja, Die Bedeutung der deutschen parteinahen Stiftungen für die EU-Politik gegenüber den MOE- und GUS-Staaten, ZEI Discussion Paper C163, Bonn 2006, S. 13.

370 Vgl. Jürgen Hartmann, Organisierte Interessen und Außenpolitik, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4, a.a.O., S. 239-252, mit weiteren Literaturangaben.

1. Die Geschichte und die historisch entwickelten Fundamente sowie die Leitmotive und Interessen und das charakteristische Rollenverständnis der deutschen Außen- und Europapolitik.
2. Die externen Einflüsse, wie die bestimmenden Zäsuren der internationalen Politik oder die Veränderungen in wichtigen europäischen Partnerstaaten stecken die Handlungsspielräume der deutschen Europapolitik ab und beschränken die Varianz der Handlungsoptionen.
3. Das institutionelle Instrumentarium und die Entscheidungsstruktur, die den Rahmen vorgeben für die Mechanismen zur Abstimmung und Kooperation zwischen den unterschiedlichen Akteuren auf europäischer, auf Bundes- sowie mit der Länderebene.

Selbstverständlich veränderten sich die Gewichte, Inhalte, Fragestellungen, Ziele und Interessen innerhalb dieses dreigliedrigen Bezugsrahmens der deutschen Europapolitik. Dennoch bleiben die strukturell prägenden und langfristig wirkenden Grundlinien und Konstanten sichtbar. Dazu zählen sicherlich die Leitmotive und das Entscheidungssystem der deutschen Integrationspolitik. Eine Analyse der deutschen Europapolitik muss auf diese prägenden institutionellen Strukturen und längerfristig wirkenden Leitbilder und »Unterströmungen« der Politik als Analysekriterien zurückgreifen.³⁷¹

Die drei skizzierten politischen, ökonomischen und normativen Leitmotive waren und sind prägend für die deutsche Europapolitik; sie kennzeichneten die Entwicklung der deutschen Europapolitik seit ihren Anfängen bis zu den epochalen Veränderungen 1989/90 und darüber hinaus. Diese Motive müssen, angesichts der langen Zeitdauer während der sie ihre Bindungswirkung entfalteten, zwangsläufig sehr allgemein bleiben, vielleicht sogar oberflächlich erscheinen. Sie bedürfen zu ihrer Analyse auch der Betrachtung des politischen Kontextes. „Wer nach Leitbildern fragt, darf den Kontext, in dem sie sich herausbilden, zur Wirkung kommen und auch brüchig werden, nicht ausblenden.“³⁷²

Die seit der Zäsur 1989/90 sichtbaren Veränderungen des internationalen und europäischen Umfelds bewirkten zunächst den Wandel des Status des vereinten Deutschland in seinem internationalen und europäischen Umfeld.³⁷³ Einerseits veränderten sich die Rahmenbedingungen und das Koordinatensystem, in dem die deutsche Außen- und Europapolitik agieren muss - wobei die Einheit Deutschlands ein bedeutender Katalysator dieser Veränderungen des internatio-

371 Vgl. auch Judith Goldstein /Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*, in: Judith Goldstein /Robert O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca N.Y./London 1993, S. 3-30.

372 Heinrich Schneider, *Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik*, in: Michael Kreile (Hrsg.), *Die Integration Europas*, a.a.O., S. 3-35, S. 5.

373 Vgl. Karl Kaiser, *Das vereinigte Deutschland in der internationalen Politik*, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 1, a.a.O., S. 1-14, S. 8ff.

nen und des europäischen politischen Systems war. Andererseits veränderte die Einheit auch Deutschland selbst und die innenpolitischen Determinanten zur Gestaltung der nationalen Europapolitik. „Aufgrund seiner Größe, seines wirtschaftlichen Potentials und seiner geographischen Lage ist Deutschland strukturabhängig ebenso, wie es selbst strukturbildend wirkt.“³⁷⁴

Wenn sich aber der Kontext so grundsätzlich veränderte wie in Folge der epochalen Zäsur 1989/90, dann muss auch nach dem Fortbestand der europapolitischen Leitbilder gefragt werden. Zumal durchaus Anzeichen für deren Relativierung oder veränderte Positionen sichtbar wurden.³⁷⁵ Die schleichenden Veränderungen der europapolitischen Orientierung, die als „shifting paradigms“ oder „shifting of tectonic plates“³⁷⁶ bezeichnet wurden, können in Verbindung mit aktuellen Beispielen für eine pragmatischere und auf die Durchsetzung deutscher Interessen zielende Europapolitik auch als Anzeichen für eine substanzielle Veränderung der Leitbilder der deutschen Europapolitik interpretiert werden.³⁷⁷

Allerdings, so stellt Markus Jachtenfuchs³⁷⁸ fest, könne man von diesen Anpassungen und neuen Akzentsetzungen nicht auf eine grundsätzliche Revision der vorhandenen europapolitischen Leitideen schließen: „Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat es zwar Versuche gegeben, die deutsche Europapolitik stärker als bisher an der Bewahrung und Maximierung von Autonomie und Einfluss auszurichten, aber es hat weder eine Reorientierung der deutschen europä-

374 Helga Haftendorn, Gulliver in der Mitte Europas, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1, a.a.O., S. 130. Link spricht von einer „wechselseitigen Beziehung mit dem europäischen Staatensystem: Es wird von ihm konditioniert und ist zugleich seinerseits konstitutiver Teil des Systems.“ in: Werner Link, Deutschland als europäische Macht, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europahandbuch, Bonn 1999, S. 552-564, S. 552.

375 Der EU-Korrespondent der FAZ, Peter Hort, sprach sogar, den damaligen Leiter der Europaabteilung im Auswärtigen Amt Hans-Friedrich von Ploetz zitierend, von einer deutschen Europapolitik, die „britischer“ werde. Vgl. Peter Hort, Die deutsche Europapolitik wird „britischer“. Bonn stellt das Integrationsmodell in Frage und orientiert sich mehr an Kosten und Nutzen, in: FAZ v. 20.10.1997, S. 16.

376 Vgl. Michèle Knodt /Nicola Staeck, Shifting paradigms, a.a.O., Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Germany and European Integration, a.a.O.

377 Charlie Jeffery und William E. Paterson kommen zu der Schlussfolgerung, "that a value change is under way." Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Germany and European Integration, a.a.O., S. 73.

378 Vgl. Markus Jachtenfuchs, Deutsche Europapolitik: Vom abstrakten zum konkreten Föderalismus, in: Michèle Knodt /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, a.a.O., S. 85-109. Vgl. auch umfassender Markus Jachtenfuchs, Die Konstruktion Europäischer Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden 2002. Jachtenfuchs hat in seiner Untersuchung die zur Vertragsreform zum Vertrag von Amsterdam wirkenden Leitbilder untersucht. Für die Verhandlungen zur vorangegangenen Regierungskonferenz zum Vertrag von Maastricht kommt Thomas Dietz zu dem gleichen Ergebnis. Vgl. Thomas Dietz, Postmoderne und europäische Integration, a.a.O.

politischen Präferenzen gegeben noch einen substanziellen Wandel der europapolitischen Leitideen.³⁷⁹ Jedoch seien vermehrt Kontroversen über konkrete politische Maßnahmen und insofern über die „Ausgestaltung des europäischen Föderalismus“ zu erwarten.

Viele Beobachter und Analysten des deutschen europapolitischen Entscheidungssystems sowohl von wissenschaftlicher, publizistischer als auch politischer Seite kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass Struktur und Verfahren zur Koordinierung die deutsche Europapolitik von starken strukturellen Mängeln geprägt sei.³⁸⁰ Die Kritik richtet sich dabei sowohl gegen den institutionellen Aufbau, die Vielzahl autonom agierender Akteure, die langwierigen Koordinierungsmechanismen und Präferenzfestlegungen sowie gegen die konzeptionslose Personalpolitik zur Erhöhung der deutschen Repräsentanz in den EU-Institutionen. Die Beobachter bemängeln insbesondere die starke Fragmentierung der deutschen Europapolitik, die dadurch unvermeidbare prozedurale Komplexität und Langwierigkeit der Koordinierung, die unklaren Zuständigkeiten sowie den institutionellen Pluralismus³⁸¹, die Polyphonie und die Ambivalenz der deutschen Europapolitik – von einer einheitlichen Europapolitik des Bundes oder der Bundesregierung könne schon längst nicht mehr gesprochen werden.³⁸²

Konsequenz der fragmentierten Politikkoordination sei, dass die strategische Ausrichtung nur schwach ausgeprägt, und eine politisch verbindliche kohärente Positionierung meist zu spät vorliege, um die europapolitische Tagespolitik sowie den Ablauf des Brüsseler Politikzyklus beeinflussen zu können. Der fragmentierte institutionelle Aufbau mache eine Vielzahl von langwierigen vertikalen und horizontalen Koordinierungsprozessen notwendig. Dies habe wiederum zur Folge, dass sich je nach Verhandlungsstand, Verlauf des Politikzyklus in Brüssel und je nach Politikbereich und politischer Bedeutung verschiedene Zentren im deutschen europapolitischen Entscheidungssystem mit unterschiedlichen Interessen und Einflussmöglichkeiten bilden. Es fehle, so die Kritiker, eine zentrale Planungs- und Koordinierungsinstanz. Dies verstärke das ohnehin hohe interne Konfliktpotenzial und führe zu widersprüchlichen oder gar inkompatiblen

379 Markus Jachtenfuchs, Vom abstrakten zum konkreten Föderalismus, in: Michèle Knodt /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, a.a.O., S. 102.

380 Vgl. Josef Janning /Patrick Meyer, Deutsche Europapolitik – Vorschläge zur Effektivierung, in: Weidenfeld(Hrsg.), Deutsche Europapolitik, a.a.O., S. 267-286; ebenso Gerald Schneider /Stefanie Bailer, Mächtig, aber wenig einflussreich, a.a.O.; anderer Meinung Timm Beichelt, Over-efficiency in German EU Policy Coordination, in: German Politics, 2007, Vol. 16, No. 4, S. 421-433.

381 Dietrich Rometsch, IGS-Paper, a.a.O., S. 5; ebenso Wolfgang Wessels, Strukturen und Verfahren der Bonner EU-Politik in: Hans-Ulrich Derlien /Axel Murswiek (Hrsg.), a.a.O., S. 21-27.

382 So Timm Beichelt, ZParl., a.a.O., S. 755.

Positionen auf den verschiedenen Entscheidungsebenen zu unterschiedlichen Phasen des Entscheidungsprozesses. Die Sektoralisierung der Europapolitik ver­stärke das Ressortprinzip und vergrößere zugleich die Spielräume der Bundes­ministerien, eigenständig in den jeweiligen Arbeitsgruppen des Rates agieren zu können. Dies könne dann bei sich überschneidenden bzw. verwandten Dossiers zu unterschiedlichen Positionen führen. Andererseits werde allerdings so eine vorzeitige Festlegung vermieden, die die Flexibilität der eigenen Politik erhöhe sowie eine mögliche Isolation im hierarchisch aufgebauten EU-Politikzyklus verhindere.³⁸³ So werde eine Tendenz zur Segmentierung verstärkt und Akteure gefördert, die auf ihre Zuständigkeit pochen und aufmerksam auf ihre politische Handlungsautonomie achten. Als weitere Konsequenz des institutionellen Pluralismus wird ein Mangel an langfristiger, strategischer Gesamtplanung festge­stellt. Zwar bewirkt das Bestreben, Positionen auf einer möglichst niedrigen Entscheidungsebene sowohl des internen Koordinierungsprozesses in Bonn/Berlin abzustimmen als auch in den Brüsseler Politikzyklus einzubringen, ein hohes Maß an Entscheidungsautonomie und Flexibilität. Dies erschwert aber auf der anderen Seite die Abstimmung einer kohärenten europapolitischen Gesamtstrategie.

Im Ergebnis führe diese Form der Koordinierung zu einer strategischen Be­schränktheit der deutschen Europapolitik, zu ineffizientem Lobbying und einer verspäteten Festlegung der deutschen Präferenzen und Interessen für die Ver­handlungen im EU-Politikzyklus. Folge dieser Schwäche bei Planung, Gestal­tung und Umsetzung sei die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit deutscher Posi­tionen auf der europäischen Ebene. Allerdings sei die deutsche Europapolitik bei institutionellen und Strukturfragen erfolgreich gewesen, wie bei der Schaffung des Ausschusses der Regionen oder der Ausgestaltung der Europäischen Wirt­schafts- und Währungsunion. Bei Fragen der Umsetzung der europäischen Rou­tinepolitik führe das komplexe deutsche Koordinierungssystem hingegen zu Problemen. Eine besondere Ursache ist, so die einhellige Meinung, die dichte Durchdringung von europäischer und nationaler Politik wobei alle Ebenen und Akteure in der Bundesrepublik gleichermaßen von europäischen Entschei­dungen betroffen bzw. mit Fragen der Europapolitik konfrontiert werden. Darüber hinaus werden nahezu alle Politikfelder erfasst. Dieser hohe Grad der Europäi­sierung hat somit alle Bereiche der Bundes- und Länderverwaltung erreicht und zu einer zunehmenden Verflechtung geführt.³⁸⁴

Allerdings sind die strukturellen Mängel keine neue Entwicklung, die im Zu­ge der veränderten europäischen oder internationalen Rahmenbedingungen oder der deutschen Einheit erwachsen wären. Vielmehr steht diese Entwicklung in

383 Vgl. Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg), a.a.O., S. 29/30.

384 Vgl. Timm Beichelt, ZParl., a.a.O.

der Kontinuität und ist somit ein besonderes Charakteristikum der deutschen Europapolitik. Lediglich das Tempo und das Ausmaß der Fragmentierung und Sektoralisierung in der Europapolitik scheinen in der Folge der internen Anpassung bzw. der Adaption des europapolitischen Entscheidungssystems an die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses zugenommen zu haben. Um diese Mängel zu beheben, fordern Kritiker eine Zentralisierung und Hierarchisierung des Entscheidungsprozesses, z. B. durch die Etablierung eines Europaministeriums oder eines im Bundeskanzleramt angesiedelten Europaministers³⁸⁵ sowie die Verbesserung der Europafähigkeit der Verwaltungen.

Darüber hinaus wird angeführt, dass die institutionelle Pluralität zugleich die Einbindung der Akteure in die Formulierungs- und Abstimmungsprozesse notwendig mache. Diese Einbindung und Mitwirkung wiederum sichere den für die deutsche Europapolitik charakteristischen „permissive consensus“. Hervorgehoben werden insbesondere die Anpassungsfähigkeit, die Flexibilität und der konsensuale Charakter der deutschen Europapolitik in Grundsatzfragen. So wurden die innerstaatlichen Institutionen, Interessen und Identitäten europäisiert und diese Muster konnten auf die europäische Ebene externalisiert werden.

385 Auf politischer Seite hatte sich z.B. von Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag zu den Ergebnissen des Europäischen Rats von Barcelona am 21. März 2002 für die Berufung eines Europaministers ausgesprochen („Schröder für Berufung eines Europaministers“, in: Die Welt v. 21. März 2002). Von wissenschaftlicher Seite haben u.a. Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O. S. 102 sowie Josef Janning /Patrick Meyer, Deutsche Europapolitik, in: Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik a.a.O., die Einrichtung eines Europaministeriums vorgeschlagen.

IV. Fallstudie: Deutschland und die EU-Finanzverhandlungen zur Agenda 2000

Die Finanzverhandlungen der Europäischen Union sind in Anlehnung an die Unterscheidung von John Peterson *history-making decisions*, bei denen insbesondere der Europäische Rat eine zentrale Rolle einnimmt.³⁸⁶ Die Entscheidung über den mehrjährigen Finanzrahmen und damit über die Schwerpunkte der europäischen Politik für einen Zeitraum von sieben Jahren verändert nicht die vertragsrechtlichen Grundlagen des Systems. Sie ist allerdings eine wichtige Grundsatzentscheidung für die Politikgestaltung in der EU; mit dieser Entscheidung wird zwar nicht die Grundlage des politischen Systems der EU, aber dennoch die Politik innerhalb des Systems neu ausgerichtet.

In den mehrjährigen Finanzplänen wird der verbindliche Rahmen für die maximal zur Verfügung stehenden EU-Budgetmittel sowie deren Verteilung auf die einzelnen Haushaltsrubriken und damit auf die Gemeinschaftspolitiken festgelegt. Zugleich werden über die Ausgabenpolitik der EU ärmere Mitgliedstaaten und Regionen gefördert und besondere Anreize in einzelnen Wirtschaftssektoren gesetzt. Damit hat das EU-Budget eine doppelte Umverteilungsfunktion – sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen einzelnen Politikbereichen. Wie in einem Brennglas konzentrieren sich in diesen Verhandlungen über die Eckpunkte der mittelfristigen EU-Finanzierungs- und Ausgabenplanung die internen Verteilungskonflikte zwischen den Unionsorganen, den Mitgliedstaaten, zwischen den Fachpolitiken und den Interessengruppen. Ein besonderes Kennzeichen des europäischen Finanz- und Haushaltssystems ist die enge Verknüpfung der Finanzbeziehungen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, denn das EU-Budget ist nahezu vollständig von den Abführungen aus den nationalen Haushalten abhängig. Alle EU-Organe, die Mitgliedstaaten, die über das Eigenmittelsystem maßgeblich den Haushalt der EU finanzieren, sowie die Vielzahl der europäischen Interessen- und Lobbygruppen, die von Ausgabenkürzungen oder -steigerungen in einem Politikbereich betroffen sein könnten, haben naturgemäß ein großes Interesse daran, ihre eigenen Prioritäten in diese Verhandlungen einzubringen und durchzusetzen. Für alle beteiligten Akteure sind die Finanzverhandlungen deshalb eine Frage der „high politics“ von mittel- bis langfristiger Wirkung.

Für Deutschland – als bedeutendem Mitgliedstaat mit seiner dominierenden Volkswirtschaft und als größtem Beitragszahler in der EU – waren die Finanzverhandlungen in vielfacher Hinsicht von eminenter Bedeutung:

386 Vgl. John Peterson, *Decision-making in the European Union*, a.a.O., S. 72.

Mit den beiden größten Ausgabenblöcken, der europäischen Kohäsionspolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik, waren zentrale Grundsatzfragen der deutschen Europapolitik und der Rolle Deutschlands in der EU verbunden. Die Kohäsionspolitik und die Strukturfonds gelten als signifikante Messlatte der innergemeinschaftlichen Solidarität und der Bereitschaft zur Hilfe der reicheren Mitgliedstaaten an die ärmeren Staaten und Regionen in der EU. Die deutsche Forderung nach deutlichen Einschnitten bei den europäischen Strukturfonds konnte deshalb leicht als Zeichen der nachlassenden Solidarität, eines abnehmenden Verantwortungsbewusstseins und eines verringerten Interesses des größten Mitgliedstaates in der EU an den wirtschaftlichen Konvergenzprozessen der ärmeren Mitgliedstaaten interpretiert werden. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wiederum galt seit den Gründungstagen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Symbol eines informellen deutsch-französischen Interessenausgleichs zwischen dem deutschen Ziel zur Schaffung eines offenen europäischen Binnenmarkts als Fundament der deutschen Exportindustrie und dem französischen Interesse am Schutz und der finanziellen Förderung seines Agrarsektors. Jeder Vorschlag zur Reform der GAP konnte vor diesem integrationshistorischen Hintergrund als Infragestellung dieser informellen deutsch-französischen Verständigung missverstanden werden.

Auf der anderen Seite verstärkte die wirtschaftliche Schwäche Deutschlands als Folge der Belastungen durch die deutsche Einheit und die absehbar hohen Kosten der angestrebten Aufnahme neuer Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa in die EU den faktischen Druck auf die Bundesregierung, auf eine Reform des EU-Finanzierungs- und Ausgabensystems zu drängen. Damit traten in der deutschen Europapolitik die pragmatischen Kosten-Nutzen-Erwägungen neben die langfristigen integrationspolitischen Leitmotive. Die politische Bedeutung der Europäischen Union für das vereinte Deutschland wurde sozusagen in der innerdeutschen Debatte in der Höhe der deutschen Nettozahlungen ablesbar. Neben diesen primär europapolitischen Erwägungen waren die Finanzverhandlungen stets auch mit gegensätzlichen Einzelinteressen verbunden, die zu einem Ausgleich gebracht werden mussten. Während die Zahlungen an den EU-Haushalt eine Belastung für den Bundeshaushalt darstellen, hatten die deutschen Länder als Begünstigte der EU-Strukturfonds – und insbesondere die ostdeutschen Länder – ein unmittelbares Interesse an der Fortsetzung der ungeschmälernten Strukturförderung aus dem EU-Budget, an deren Finanzierung sie sich nicht beteiligen mussten. Die Verteilung der Lasten als Nettozahler war zwischen Bund und Ländern ungleich. Auch zwischen einzelnen Interessengruppen und Verbänden bestanden unterschiedliche Zielvorstellungen mit Blick auf die EU-Finanzverhandlungen. Während der Deutsche Bauernverband jede Reduzierung am Volumen des EU-Agrarbudgets ablehnte, betonten die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft die effiziente Nutzung der EU-Mittel und die Gewerk-

schaften rückten die beschäftigungspolitische Wirkung der EU-Förderung in den Vordergrund ihrer Stellungnahmen.

Für die Positionierung der Bundesregierung ergab sich so ein breites Tableau und eine komplexe Gemengelage widersprüchlicher Ziele und Interessen zu einem ohnehin überaus schwierigen europäischen Verhandlungsprozess. Insofern liefern die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen sowohl für die europapolitische Debatte als auch die innerstaatliche Diskussion einen wichtigen Ansatzpunkt.

In dieser Fallstudie werden die Verhandlungen zum dritten Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006, der sogenannten Agenda 2000, und die deutsche Positionierung nachgezeichnet und analysiert. Die Verhandlungen standen in Zusammenhang mit dem Prozess der Osterweiterung der Europäischen Union, der in der nachfolgenden zweiten Fallstudie untersucht wird. Insofern besteht eine zeitliche Parallelität, eine Kongruenz der handelnden Akteure der deutschen Europapolitik und eine enge inhaltliche Verknüpfung der beiden untersuchten Fälle.³⁸⁷

1. Der Finanzrahmen der Europäischen Union – Vorgeschichte und Verhandlungsverlauf

Seit dem ersten Finanzpaket 1988, das nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors als »Delors I-Paket« benannt wurde, bestimmen die Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau die Debatten über die Finanzierung und die Ausgabenprioritäten der EU. Ursprung dieses bis zum Vertrag von Lissabon nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehenen Instruments der mittelfristigen Budgetplanung waren die Haushalts- und Finanzkrisen der Europäischen Gemeinschaft, die für die »Eurosclerose« in den 1970er und 80er Jahren kennzeichnend gewesen waren. Auf dem Gebiet der Haushaltspolitik wurden heftige interinstitutionelle Auseinandersetzungen ausgetragen. So konnten in den 1980er Jahren zwischen den beiden Teilen der europäischen Haushaltsbehörde, also zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament, vier Jahreshaushalte nur mit halbjähriger Verspätung verabschiedet werden. Diese Haushaltskrisen verursachten einerseits die verspätete Umsetzung europäischer Initiativen und Projekte, weil deren finanziellen Grundlagen nicht ausreichend ge-

387 Die Untersuchung des letzten Verhandlungsprozesses zum derzeit laufenden Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013, der mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2005 abgeschlossen worden war, würde hingegen die methodischen Anforderungen an die Auswahl der Fallstudien nicht erfüllen, denn das Verhandlungsumfeld in der EU hatte sich durch die Osterweiterung 2004 qualitativ verändert und auch die deutsche Europapolitik war durch die seltene Konstellation der Großen Koalition in Berlin besonderen Bedingungen unterworfen.

sichert waren, und sie waren andererseits für die fehlende Planbarkeit und Vorhersehbarkeit bei den potenziellen Adressaten dieser Projekte verantwortlich. Dies führte zu einer insgesamt mangelhaften Steuerungsfähigkeit der gemeinsamen Politiken. Alle Organe waren sich deshalb einig, dass dieses krisenanfällige System der Jahreshaushalte reformiert werden musste.³⁸⁸

In den Verhandlungsrunden zu den Finanzpaketen Delors I, Delors II und schließlich zur Agenda 2000 entwickelte sich ein „politischer Haushaltsacquis“³⁸⁹, der sich sowohl in den Verhandlungsthemen, den besonderen Konfliktlinien zwischen den antagonistischen Interessen der beteiligten Akteure als auch in den einzelnen Verfahrensschritten und dem Verlauf der Verhandlungen manifestierte.³⁹⁰ Die Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau hatten insofern eine politisch-materielle Dimension zur Frage der künftigen Schwerpunktsetzung europäischer Politik, eine fiskalische Dimension zur Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den Mitgliedstaaten und eine verhandlungstaktische Dimension.³⁹¹ Drei Komponenten waren bislang charakteristisch für diesen besonderen europäischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozess:

1. Die Finanzielle Vorausschau und das zu ihrer Implementierung entwickelte Instrument der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV)³⁹² als Teil des europäischen *soft laws*. Die Finanzielle Vorausschau entfaltete ihre rechtliche Bindungswirkung nicht in den einvernehmlichen Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, mit denen das Finanzpaket politisch verbindlich verabschiedet wurde, sondern erst mit der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament.
2. Sollte mit den Verhandlungen über die Ausgaben der EU auch eine Veränderung des Einnahmesystems der EU verbunden werden, musste im Rahmen des Finanzpakets auch ein neuer Eigenmittelbeschluss verhandelt wer-

388 Vgl. Brigid Laffan, *The Finances of the European Union*, Basingstoke/Houndsmill 1997.

389 Vgl. Brigid Laffan, *The big budgetary bargains: from negotiation to authority*, in: JEPP, 2000, Vol. 7, No. 5, S. 725-743; Robert Ackrill/Adrian Kay, *Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system*, in: JEPP, 2006, Vol. 13, No. 1, S. 113-133.

390 Sh. auch Johannes Lindner, *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Abingdon 2006.

391 Vgl. Joachim Schild, *How to shift the EU's spending policies? The multi-annual financial framework 2007-2013 in perspective*, in: JEPP, 2008, Vol. 15, No. 4, S. 531-549.

392 Vgl. Isabella Eiselt/Johannes Pollak/Peter Slominski, *Zwischen Konflikt und Kooperation: Zur Interinstitutionellen Interaktion im EU-Haushaltsverfahren*, in: Daniela Kietz et.al. (Hrsg.), *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden 2010, S. 225-247; Isabella Eiselt/Johannes Pollack/Peter Slominski, *Codifying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics*, in: *European Law Journal*, 2007, Vol. 13, No. 1, S. 75-91.

den, der einstimmig verabschiedet und von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten ratifiziert werden musste.

3. Auf der Ausgabenseite waren zur Umsetzung der haushaltspolitisch festgelegten Prioritäten Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für konkrete EU-Programme und Fonds erforderlich. Zwar war eine Verständigung auf die Verordnungen des Legislativpakets auch ohne eine Einigung auf das Finanzpaket denkbar, aber erst in diesen Finanzverhandlungen wurden die Haushaltsansätze für die Politikbereiche definiert. Weil alle Komponenten des Gesamtpaktes überaus eng miteinander verwoben waren, war allen Beteiligten bewusst, dass auch das Legislativpaket zwar differenziert im Rat und gemäß dem jeweiligen Entscheidungsverfahren im Zusammenspiel mit dem Europäischen Parlament verhandelt werden konnte, aber eine Einigung nur im Gesamtzusammenhang möglich sein würde.

In den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau wurden also sowohl die Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Haushaltsrubriken festgelegt als auch das maximal zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen der Jahreshaushalte fixiert. Die jährlich nach dem Verfahren des Artikels 271 EG-Vertrag im Zusammenwirken von Rat und Parlament aufzustellenden EU-Jahreshaushalte mussten sich an den Vorgaben der Finanziellen Vorausschau orientieren.

Grundsätzlich galt, dass das Finanzpaket im Konsens aller Mitgliedstaaten entschieden wurde. Durch diese Verpflichtung zu einer konsensualen Lösung verfügte jeder Mitgliedstaat über eine starke Veto-Position, die weit über das relative Verhandlungsgewicht bei den üblichen Gesetzgebungsverfahren hinausreichte. Die großen Verhandlungspakete waren überdies stets mit umfassenderen europapolitischen Strukturfragen und Reformschritten verbunden – ein Konsens auf eine Vertiefung oder die Erweiterung der europäischen Integrationsgemeinschaft war nicht ohne eine Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen zu erreichen und umgekehrt war eine Verständigung auf den mehrjährigen Finanzrahmen kaum ohne die Übereinkunft über die parallel anstehenden Grundsatzfragen möglich.

Dies bedeutete jedoch nicht, dass beide Elemente des politischen Gesamtpakets immer zusammen oder auch nur zeitgleich verhandelt wurden. Vielmehr wurden die Finanzierungs- von den integrationspolitischen Strukturfragen abgetrennt und in unterschiedlichen Gremien und Arenen verhandelt. Meistens wurden beide Elemente des Pakets auch nicht zeitgleich, sondern nacheinander bearbeitet. Und dennoch war allen Beteiligten klar, dass die Teile grundsätzlich zusammen gehörten und das Eine nicht ohne das Andere zu erreichen war.

Tabelle 3 Die Finanzpakete der EU

	Verabschiedung	Verhandlungsdauer	Laufzeit	Gesamtsumme (in Verpflichtungsermächtigungen)	Gesamtsumme (in Zahlungsermächtigungen)	Eigenmittelobergrenze	Integrationsprojekte
<i>Delors I-Paket</i>	ER Brüssel 11.-13. Feb. 1988	12 Monate (Feb. 1987 – Feb. 1988)	1988-1992 (5 Jahre)	244.838 Mio. ECU	234.679 Mio. ECU	Obergrenze ansteigend von 1,15% des EU-BSP auf 1,20%	Einheitliche Europäische Akte; EG- Binnenmarkt
<i>Delors II-Paket</i>	ER Edinburgh 11./12. Dez. 1992	10 Monate (Feb. 1992 – Dez. 1992)	1993-1999 (7 Jahre)	601.428 Mio. €	571.483 Mio. €	Erhöhung der Obergrenze von 1,20% des EU-BSP auf 1,27%	Wirtschafts- und Währungsunion
<i>Agenda 2000</i>	ER Berlin 24./25. Mrz.1999 (Anpassung Feb.2003)	20 Monate (Juli 1997 – Mrz. 1999)	2000-2006 (7 Jahre)	745.725 Mio. €	727.277 Mio. €	Beibehaltung der 1,27% EU-BSP-Obergrenze; lediglich Umstellung auf 1,24% des EU-BNE	EU-Osterweiterung

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der Europäischen Räte von Brüssel, Edinburgh und Berlin.

1.1. Die Vorgeschichte - Die Delors-Pakete

Das erste Finanzpaket wurde 1988 verabschiedet. Die Delors-Kommission hatte ihren ersten Vorschlag für einen mehrjährigen Finanzrahmen mit dem gemeinsamen Projekt der Vollendung des europäischen Binnenmarkts verbunden.³⁹³ Zugleich hatte mit der Süderweiterung der Gemeinschaft um Griechenland 1981 sowie Spanien und Portugal 1986 der Druck auf eine Reform der europäischen Ausgabenpolitik erkennbar zugenommen.³⁹⁴ Mit der Süderweiterung und dem Beschluss über die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in Luxemburg vom Dezember 1985 lagen die beiden Integrationsschritte zur Vertiefung und Erweiterung vor, die eine grundsätzliche Reform der finanziellen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft unbedingt erforderlich machten.

Während die EEA zwar bereits die primärrechtlichen Vorgaben für eine gemeinschaftliche Kohäsions- und Strukturpolitik beinhaltete, gab es noch keine Verständigung über die Finanzausstattung der Strukturfonds. Diese wurde erst auf dem Brüsseler Sondergipfel am 11./12. Februar 1988 im Rahmen des Delors I-Pakets vereinbart. Es wurde beschlossen, die Haushaltsmittel für die drei Strukturfonds von 7,2 Mrd. im Jahre 1987 bis auf 14,5 Mrd. im Jahre 1993 zu verdoppeln (in Preisen von 1988).³⁹⁵ Die Kommission hatte die Verdoppelung der Strukturfondsgelder mit den eklatant ausgedehnten regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft als Folge der Süderweiterung begründet; dies entsprach zudem den Forderungen der wirtschaftlich schwächeren neuen Mitglieder Spanien, Portugal und Griechenland, die unter der Führung des spanischen Ministerpräsidenten Felipe Gonzáles für eine deutliche Erhöhung der Strukturfondsmittel eingetreten waren. Mit Blick auf die Finanzausstattung der Gemeinsamen Agrarpolitik hatte die britische Regierung unter Margaret Thatcher zudem seit einigen Jahren eine klare Reduzierung der Agrarausgaben gefordert, was von Deutschland und Frankreich abgelehnt worden war. Die zunächst festgefahrenen Verhandlungen, die zum Scheitern des Kopenhagener Gipfels im Dezember 1987 geführt hatten, vergrößerten die Gefahr, dass dem Binnenmarktprojekt die nötige finanzielle Grundlage entzogen werden könnte. Erst auf einem Brüsseler

393 Vgl. Brigid Laffan, *The big budgetary bargains*, a.a.O., S. 730ff; Jürgen Ruhfuss, *Europapolitik im Vorfeld der deutschen Präsidentschaft*, in: *Integration*, 1987, 10. Jg., Nr. 4, S. 143-150, S. 144.

394 Brigid Laffan/ Johannes Lindner, *The Budget. Who gets what, when and how?*, in: Helen Wallace/William Wallace/ Mark A. Pollack (eds.), *Policy making in the European Union*, 5. Auflage, Oxford 2005, S. 191-212, S. 199.

395 Vgl. Brigid Laffan/Michael Shackleton, *The Budget*, in: Helen Wallace/William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 3rd edition, 1998, S. 71-96, S. 79ff.

Sondergipfel 1988 konnte unter deutscher Ratspräsidentschaft schließlich doch eine Einigung erreicht werden.³⁹⁶

Das Finanzvolumen der Strukturfonds wurde bis 1993 verdoppelt, wohingegen die jährlichen Ausgabensteigerungen im Bereich der Agrarpolitik auf 74 Prozent der Steigerungsrate des BSP der Gemeinschaft begrenzt wurden.³⁹⁷ Um die zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Kohäsions- und Strukturpolitik finanzieren zu können, verständigten sich die Mitgliedsstaaten auf eine erhöhte Ausgabenobergrenze von 1,20% des EU-BSP bis zum Jahr 1992. Darüber hinaus wurde die Einführung einer vierten Eigenmittelquelle beschlossen, die als prozentualer Anteil am BSP errechnet wurde. Der 1984 in Fontainebleau vereinbarte britische Sonderrabatt blieb unangetastet.³⁹⁸ Die Laufzeit des ersten mehrjährigen Finanzrahmens betrug fünf Jahre und garantierte somit bis 1992 eine stabile europäische Haushalts- und eine vorhersehbare Ausgabenpolitik.

Die Verhandlungsdauer dieses ersten Finanzpakets betrug von der Vorlage des Vorschlags der Europäischen Kommission im Februar 1987 bis zum Abschluss der Gespräche im Februar 1988 genau ein Jahr. Die umfangreichen Debatten beschrieb Brigid Laffan als „interactive process“³⁹⁹, in den eine ganze Reihe von Arbeitsgruppen des Rates und verschiedene Ratsformationen eingebunden waren und die insgesamt dreimal auf der Tagesordnung des Europäischen Rates gestanden hatten. Trotz der zähen und schwierigen Verhandlungen im Rat waren die Verhandlungsziele der Mitgliedstaaten relativ klar und vorhersehbar. Während Deutschland und Frankreich im Interesse ihrer Agrarsektoren für eine unveränderte Weiterführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eintraten, wollten Großbritannien und die Niederlande gerade hier tiefere Einschnitte vornehmen. London lehnte auch zunächst den Vorschlag der Kommission ab, die europäischen Strukturfonds deutlich zu erhöhen – ebenso wie die anderen Nettozahler Deutschland und Frankreich. Die ärmeren Mitgliedstaaten Griechenland, Portugal, Spanien und Irland forderten aber gerade diese Unterstützung aus dem EU-Haushalt ein. Italien schließlich wollte eine Reform des Eigenmittelsystems durch die Einführung einer neuen BSP-orientierten Einnahmequelle und die Reduzierung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel erreichen.⁴⁰⁰

396 Vgl. auch Dieter Biehl, Ein substantielles, aber begrenztes Reformpaket – zum Brüsseler Reformgipfel, in: *integration*, 1988, 11. Jg, H. 2, S. 64-74.

397 Vgl. Christian Siebert, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1987-88*, Bonn 1988, S. 148-156, S. 152ff.

398 Brigid Laffan/ Johannes Lindner, *The Budget*, a.a.O., S. 199/200.

399 Brigid Laffan, *The big budgetary bargains*, a.a.O., S. 732.

400 Vgl. auch Peter Hort, Eine Bilanz der deutschen EG-Präsidentschaft, in: *EA*, 1988, 43. Jg., H. 15, S. 421-428.

Es war am Ende die Verknüpfung von Binnenmarktprojekt und Delors I-Paket, die zum erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen führte.⁴⁰¹ Insbesondere die Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl war mit Blick auf den europäischen Binnenmarkt zur Erhöhung des deutschen Finanzierungsanteils bereit.⁴⁰² Das Delors I-Paket lieferte das Muster für den sich herausbildenden europäischen Haushaltsacquis. „The highly conflictual bargaining of the 1970s and 1980s was replaced by a more predictable, consensual and rule-bound system.“⁴⁰³

Der zweite Verhandlungsprozess knüpfte an die Organisation und die Themen des Delors I-Pakets an. Stand das erste Finanzpaket in einem direkten Zusammenhang mit dem europäischen Binnenmarktprojekt und der Einheitlichen Europäischen Akte, so wurde der zweite Finanzrahmen mit der Reform der vertraglichen Grundlagen durch den Vertrag von Maastricht und der Entscheidung zur Schaffung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verbunden. Wieder verknüpfte die EU-Kommission ihren Vorschlag, das sogenannte Delors II-Paket, mit dem Hinweis, dass die Verabschiedung des Finanzrahmens unbedingt erforderlich sei, um den gerade unterzeichneten Vertrag von Maastricht umsetzen zu können. Allerdings war die Ausgangslage der zweiten Verhandlungsrunde aus drei Gründen deutlich ungünstiger als beim Delors I-Paket:

1. Mit dem Delors I-Paket wurden die haushaltspolitischen Krisen der EU der 1970er und 80er Jahre überwunden. Der erfolgreiche Abschluss der EEA-Verhandlungen und die Umsetzung des Binnenmarktprogramms führten dann zu einer Stabilisierung der Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses. Damit wurden aber zugleich auch der unbedingte und unmittelbare Problemlösungszwang und der Einigungsdruck verringert.
2. Die ökonomische Ausgangslage der Nettozahler in der Europäischen Gemeinschaft – und insbesondere die Situation des größten Nettozahlers, Deutschland – hatte sich zu Beginn der 1990er Jahre spürbar verschlechtert. Die einfache Lösung, durch eine Erhöhung des EU-Budgets alle gegensätzlichen Wünsche und Anforderungen an die EU befriedigen zu können, war schwieriger geworden.
3. Die integrationspolitischen Rahmenbedingungen verschlechterten sich im Verlauf der Verhandlungen – das „Nein“ der Dänen im Juni 1992 und die denkbar knappe Zustimmung der Franzosen im September 1992 zum Vertrag von Maastricht lösten eine neuerliche Vertrauens- und Legitimationskrise in der EU aus. Der von der EU-Kommission proklamierte Zusammen-

401 Vgl. Europäische Kommission, Die Einheitliche Akte muss ein Erfolg werden: Eine neue Perspektive für Europa, Mitteilung der Kommission, KOM (87) 100 endg. v. 15.2.1987 und Europäische Kommission, Bericht über die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts, KOM (87) 101 endg. v. 3.3.1987.

402 Brigid Laffan, The big budgetary bargains, a.a.O., S. 732.

403 Brigid Laffan, The big budgetary bargains, a.a.O., S. 733.

hang zwischen Maastrichter Vertrag und Abschluss der Finanzverhandlungen war zumindest in Frage gestellt.⁴⁰⁴

Die Kommission veröffentlichte ihre Vorschläge für einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen⁴⁰⁵ nur wenige Tage nach der Unterzeichnung des Maastrichter Vertragswerkes am 11. Februar 1992. Sie forderte eine deutliche Aufstockung der Finanzmittel auf 1,37% des EU-BSP und eine weitere Erhöhung der Strukturfondsmittel (insgesamt von 18,6 Mrd. auf 29,3 Mrd. ECU) sowie einen neuen, zusätzlichen Fonds, den europäischen Kohäsionsfonds.⁴⁰⁶

Unter britischem Vorsitz konnte nach wiederum langen und schwierigen Verhandlungen ein Konsens erzielt werden. Die Konfliklinie verlief erneut zwischen der Gruppe der Nettozahler um Deutschland und Großbritannien einerseits sowie den Kohäsionsländern angeführt von Spanien andererseits. Die ärmeren Mitgliedstaaten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland hatten frühzeitig ihre Zustimmung zum Vertrag von Maastricht und zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion von einer adäquaten Kompensation im Rahmen einer Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes abhängig gemacht; diese Kompensationsleistungen forderten sie nun in den Finanzverhandlungen ein. Sie befürchteten, durch die vereinbarte Währungsunion und die strengen Konvergenzkriterien zu stark in ihrem finanzpolitischen Handlungsspielraum eingeschränkt und in ihrer ökonomischen und sozialen Entwicklung von den reicheren Staaten im Zentrum Europas abgehängt zu werden. Sie verlangten deshalb eine erneute Verdopplung der Strukturfondsmittel sowie die Einrichtung des von der Kommission vorgeschlagenen Kohäsionsfonds für Mitgliedstaaten, deren BIP pro Kopf unter 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts lag. Spanien nutzte die Nachverhandlungen über die dänischen Ausnahmeregelungen zum Maastrichter Vertrag und machte seine Zustimmung von einer angemessenen Berücksichtigung seiner Forderungen bei den Finanzverhandlungen abhängig. Erst gesonderte trilaterale Gespräche zwischen Bundeskanzler Kohl und dem französischen Staatspräsidenten Mitterrand mit dem spanischen Premier Felipe Gonzáles am Morgen des zweiten Gipfeltages des Europäischen Rats von Edinburgh am 11. und 12. Dezember 1992⁴⁰⁷ ermöglichten die Einigung auf die Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum von 1994 bis 1999.⁴⁰⁸

404 Vgl. Europäische Kommission, Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft in der Zeit bis 1997, KOM (92) 2001 endg. v. 10.3.1992.

405 Vgl. Europäische Kommission, Von der Einheitlichen Akte zu der Zeit nach Maastricht: Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, KOM (92) 2000 endg. v. 11.2.1992.

406 Vgl. Hans-Jörg Timmann, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1991-92, Bonn 1992, S. 135-142, S. 140ff.

407 Europäischer Rat in Edinburgh am 11./12.12.1992, Teil C, Anlage 2.

408 Hans-Jörg Timmann, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1992-93, Bonn 1993, S. 131-138.

Dieses Delors II-Paket beinhaltete schließlich fünf Elemente:

- Die Einnahmen-Obergrenze wurde bis 1995 auf 1,20% des BSP festgesetzt und danach schrittweise auf 1,27% bis zum Jahre 1999 angehoben.
- Auf der Einnahmeseite wurde die Bedeutung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel weiter reduziert; die Obergrenze des Abrufsatzes der Mehrwertsteuer-Einnahmen wurde von 1,4% im Jahr 1995 auf 1,0% der gemeinsamen Bemessungsgrundlage im Jahr 1999 zurückgefahren.
- Der britische Beitragsrabatt wurde unverändert beibehalten.
- Die Laufzeit der Finanziellen Vorausschau wurde um zwei Jahre auf nunmehr sieben Jahre verlängert.
- Die Mitgliedstaaten einigten sich schließlich auf die von der Kommission vorgeschlagene Mittelaufstockung der Struktur- und des Kohäsionsfonds auf rund 30 Mrd. ECU im Jahr 1999 (zu Preisen von 1992). Insgesamt wurden die strukturpolitischen Ausgaben im Rahmen des Delors II-Pakets auf ca. 176 Mrd. ECU festgeschrieben.⁴⁰⁹

Mit der erneuten Verständigung auf einen mehrjährigen Finanzrahmen hatte sich das Instrument zur Gewährleistung finanzieller und haushaltspolitischer Stabilität und Vorhersehbarkeit etabliert. Kein EU-Organ und kein Mitgliedstaat hatte die Verhandlungen selbst oder das Verfahren, das noch immer nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehen war, in Frage gestellt. Das nunmehr zweifach erprobte Vorgehen wurde somit unbestritten auch zum Rahmen der Verhandlungen über das dritte Finanzpaket, die sogenannte Agenda 2000.

1.2. Das dritte Finanzpaket - die Agenda 2000

Der Prozess zur Verabschiedung des dritten Finanzpakets, der Agenda 2000, wurde von vier Wegmarken abgesteckt:

- der Vorlage der Agenda 2000 durch die Europäische Kommission am 16. Juli 1997;
- der Vorlage der konkreten Legislativvorschläge der Kommission am 18. März 1998;
- dem Berliner Sondergipfel des Europäischen Rates am 25./26. März 1999;
- dem Abschluss der Verhandlungen über eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Europäischer Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament am 6. Mai 1999.

Dieser dritte Prozess der Verhandlungen über eine mehrjährige Finanzielle Vorausschau knüpfte an die Erfahrungen der beiden vorhergehenden Prozesse an und orientierte sich an dem bereits eingeübten und erfolgreich abgeschlosse-

409 Vgl. Brigid Laffan/ Michael Shackleton, *The Budget*, a.a.O., S. 82ff.

nen Verfahren der Paketverhandlungen.⁴¹⁰ Allerdings unterschieden sich die Agenda 2000-Verhandlungen von den Delors I und II-Paketen durch deutlich erschwerte Rahmenbedingungen:

1. Die Finanzverhandlungen waren eng verknüpft mit der Osterweiterung der Europäischen Union.⁴¹¹ Bereits unmittelbar nach dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes hatte der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors auf die Frage der Kosten einer frühzeitigen Osterweiterung der Gemeinschaft hingewiesen. Mit der im Dezember 1997 anstehenden Entscheidung über die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen wurde die Lösung des bislang latent im Hintergrund stehenden Problems langfristig stabiler Finanzen vorrangig. Dies erhöhte die Komplexität des Verhandlungsprozesses durch den offensichtlichen Zusammenhang zu der beabsichtigten Aufnahme der ärmeren Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa und erschwerte die Verständigung auf einen neuen Finanzrahmen.
2. Die ökonomischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Agenda 2000-Verhandlungen waren ungleich schwieriger als bei den Delors-Paketen. Die Mitgliedstaaten sahen sich einem starken Druck ausgesetzt, zur Vorbereitung ihrer nationalen Haushalte auf die dritte Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nationale Sparkurse zu verfolgen, die Ausgaben zu beschränken und die Haushalte strikt zu konsolidieren. Der größte Mitgliedstaat Deutschland befand sich seit Mitte der 1990er Jahre in einer zunehmend schwieriger werdenden ökonomischen Situation mit stark ansteigender Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Damit war die bei den Delors-Paketen gefundene Lösung ausgeschlossen, durch eine Erhöhung des Finanzvolumens des EU-Haushalts die widerstreitenden nationalen Interessen auszubalancieren und die tiefen Konflikte überbrücken zu können. Zudem konnten die Nettozahler argumentieren, dass nicht nur die Mitgliedstaaten ihre nationalen Haushalte konsolidieren müssten, sondern auch die EU selbst sich auf eine strikte Haushaltsdisziplin verpflichten müsse. „The EU budget debate has now shifted from negotiating more money for specific policy priorities (for example, regional policy) to maintaining, or even reducing, the size of the budget as EU membership rises.“⁴¹²
3. Der Zeitrahmen für die Finanzverhandlungen war knapp bemessen. Erst mit der Vorlage des Legislativpaketes von rund 20 Verordnungsentwürfen der Kommission am 18. März 1998 begann der eigentliche Verhandlungspro-

410 Vgl. Peter Becker, Die Reformbereitschaft der Europäischen Union auf dem Prüfstand – die Agenda 2000, in: Barbara Lippert (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 61-104.

411 Brigid Laffan sprach von einem „shadow of enlargement“. Vgl. Brigid Laffan, The big budgetary bargains, a.a.O., S. 737.

412 Robert Ackrill/Adrian Kay, Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system, a.a.O., S. 128.

zess. Diese Verhandlungen sollten, so hatten sich die Mitgliedstaaten einvernehmlich verpflichtet, bis zum März 1999 abgeschlossen sein, um ausreichenden zeitlichen Vorlauf für die endgültige Verabschiedung der Verordnungen in der Struktur- und Agrarpolitik zu haben. Die Verhandlungsphase war also auf maximal ein Jahr befristet. Dieser Zeitrahmen wurde allerdings durch die Tatsache weiter eingeschränkt, dass erst nach der Bundestagswahl im September 1998 eine neue Bundesregierung tatsächlich in der Lage sein würde, verbindliche Absprachen und Vorentscheidungen zu treffen. Das eigentliche Zeitfenster für die Verhandlungen wurde damit merklich kleiner.

1.2.1. Die erste Prozessphase: Der Vorschlag der Europäischen Kommission

Wie bereits bei den Delors-Paketen stellte die Europäische Kommission eine direkte Verbindung zwischen einer langfristig gesicherten Finanzausstattung der EU und einem großen Integrationsprojekt her – der Osterweiterung der EU. Mit der Vorlage ihrer Mitteilung und der Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten hatte sie den ersten, formalen Schritt zur Aufnahme des Erweiterungsprozesses beschrritten und zugleich weitere finanzielle und institutionelle Reformen angemahnt. Die Agenda 2000, die vom früheren Kommissionspräsidenten Jacques Santer als „Vision für das Europa des Jahres 2000 und darüber hinaus“⁴¹³ bezeichnet und mit dem anspruchsvollen Untertitel „Für eine stärkere und erweiterte Union“⁴¹⁴ vorgelegt worden war, beinhaltete zunächst sechs Elemente:

- die Stellungnahmen der Europäischen Kommission zu den Beitrittsanträgen der assoziierten Staaten aus Mittel- und Osteuropa;
- die Vorschläge für eine neue Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2000 bis 2006;
- die Fortsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik;
- der Vorschlag für einen neuen finanziellen und rechtlichen Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds;
- die rechtlichen Grundlagen für die Ausgabenprogramme in weiteren Politikfeldern, wie bei den Transeuropäischen Netzen (TEN) und den Heranführungsprogrammen für die Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa

413 Vgl. Jacques Santer, Presseerklärung IP/98/258 v. 18.3.1998, Agenda 2000: Legislativvorschläge; ebenso Jacques Santer, Agenda 2000 – für eine stärkere und erweiterte Union, in: Peter Wittschorek (Hrsg.), Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 21-31, S. 22.

414 Europäische Kommission, Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000 endg., 15. Juli 1997. Auch abgedruckt in: Bulletin der EU, Beilage 5/97, Brüssel 1997.

- sowie die Forderung nach einer Fortsetzung der institutionellen Reformen.
- Zwei Kernpunkte bestimmten in der Folgezeit die Verhandlungen über den künftigen Finanzrahmen und damit auch für die Reform der ausgabenwirksamen Politikbereiche, d.h. die Agrar- und die Kohäsionspolitik:
- (a) Die Finanzierbarkeit einer auf mehr als 20 Mitgliedstaaten erweiterten Union. Die budgetären Belastungen durch die Erweiterung um die ersten Kandidaten würde nach verschiedenen Schätzungen zu jährlichen Netto-Mehrausgaben zwischen insgesamt 25-35 Mrd. Euro führen.⁴¹⁵
 - (b) Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der EWWU und den spätestens seit 1996 andauernden Konsolidierungen und Stabilisierungen der nationalen Haushalte konnte auch der Haushalt der EU nicht von dieser Konsolidierungspolitik ausgenommen werden.

Die Agenda 2000 wurde somit zum wichtigen Bindeglied zwischen Reform und Erweiterung der Europäischen Union. Im Dezember 1995 hatten die Staats- und Regierungschefs in Madrid die Kommission ersucht, neben der Fortsetzung und Intensivierung der unmittelbar die Beitrittsaspiranten betreffenden Instrumente, eine „...Evaluierung der Auswirkungen der Erweiterung auf die Gemeinschaftspolitiken, insbesondere was die Agrarpolitik und die Strukturpolitik angeht,...“ und „eine eingehende Analyse des Finanzierungssystems der Europäischen Union...“ vorzunehmen.⁴¹⁶

Der Auftrag des Europäischen Rates von Madrid bedeutete für die Kommission, eine erste Positionierung auch im Hinblick auf die Kosten der anstehenden Osterweiterung vornehmen zu müssen. Die Analyse der Auswirkungen, die Hochrechnungen des Finanzrahmens, in dem die Erweiterung erfolgen sollte, und die Ausarbeitung umfassender Vorschläge zur Reform der kostenintensiven Politikbereiche beschäftigten die Kommission während des gesamten Jahres 1996 und verstärkt im ersten Halbjahr 1997. Am 23. November 1996 legte die Kommission auf einer Klausurtagung die Leitlinien für ihren umfassenden Bericht fest.⁴¹⁷ Die besondere Schwierigkeit bestand für die Kommission zunächst darin, die verschiedenen aber eng miteinander verbundenen Themen, d.h. die Weiterentwicklung der Strukturpolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Osterweiterung und deren Finanzierung sowie die Struktur und die Prioritäten des neuen Finanzrahmens und die von einigen Mitgliedstaaten geforderte Reform des Eigenmittelsystems zu einer abgestimmten Gesamtstrategie zusammenzufügen. Um überhaupt eine Grundlage für eine konstruktive Reformdis-

415 Vgl. die Zusammenstellung verschiedener Kostenschätzungen von Stephan Bartsch, Mittel- und Osteuropa und die gesamteuropäische Integration. Wirtschaftliche Fragen, Probleme und Chancen, in: Osteuropa, 1998, 48. Jg., Heft 8-9, S. 954-968.

416 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Madrid, 15./16. Dezember 1995, Teil A, Kap. III.

417 Vgl. Agence Europe v. 23.11.1996 u. v. 25.11.1996.

kussion unter den Mitgliedstaaten vorlegen zu können, musste die Kommission den widerstreitenden Gruppen praktikable Lösungen anbieten:

- a) Sie berücksichtigte die Befürchtungen der Nettozahler, die mit Blick auf die Osterweiterung übermäßig steigende Beitragslasten auf sich zu kommen sahen.
- b) Sie musste zugleich die Ängste der Kohäsionsländer vor gravierenden Einschnitten in ihre Struktur- und Kohäsionsfondsförderungen als Konsequenz aus der Aufnahme der ärmeren Staaten aus Mittel- und Osteuropa in die EU Ernst nehmen.
- c) Sie durfte aber auch nicht die Begünstigten der Gemeinsamen Agrarpolitik einseitig für die Finanzierung der Osterweiterung in Anspruch nehmen; andererseits musste sie das Finanzpaket nutzen, um die zweifellos notwendige strukturelle Reform der Agrarpolitik fortsetzen zu können.
- d) Und schließlich musste sie ein insgesamt überzeugendes Konzept zur Finanzierung der Osterweiterung vorlegen, ohne die neuen Mitgliedstaaten zu Mitgliedern zweiter Klasse zu degradieren.

Dies gelang durch eine frühzeitige und sehr enge Konzertierung der Generaldirektionen und der Kabinette der Kommissare.⁴¹⁸ Am 16. Juli 1997, also nur einen Monat nach dem Amsterdamer Gipfel, legte die Kommission ihre 1.300 Seiten umfassende Mitteilung „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“ vor. Jacques Santer bezeichnete die Agenda 2000 als Versuch, „... der doppelten Herausforderung von Erweiterung und Vertiefung gerecht zu werden.“⁴¹⁹ Die Kommission hatte sich darauf festgelegt, die Kosten der Erweiterung ohne eine erneute Ausweitung des Finanzrahmens finanzieren zu wollen. Für die Regional- und Strukturfonds sollten weiterhin 0,46% des EU-BSP eingeplant, die Förderziele von sieben auf drei reduziert, die Gemeinschaftsinitiativen von bisher 14 auf drei zurückgeführt und somit die Förderpolitik insgesamt konzentriert und gestrafft werden. Der Anteil der EU-Bevölkerung, die in den Genuss von EU-Fördermitteln gelangte, sollte so von 51 Prozent auf 35-40 Prozent der EU-Bürger gesenkt werden. Mit den Reformvorschlägen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik sollten die 1992 eingeleiteten Reformen fortgeführt werden. Die EU-Garantiepreise sollten stärker an die Weltmarktpreise angenähert und die Einbußen der Landwirte mit direkten Einkommensbeihilfen kompensiert

418 Hierzu wurden im Januar 1996 eine dienstübergreifende Koordinierungsgruppe »Erweiterung und Santer 1-Paket« eingesetzt, die die Arbeit in den zuständigen Generaldirektionen koordinierte. Hinzu kamen zwei Untergruppen, die »Interservicegruppe Erweiterung« und die »Finanzgruppe«, die der Koordinierungsgruppe zuarbeiteten. Sh. auch Ulrich Schoof, Die Reform der EU-Strukturfonds von 1999. Zur Einfluss- und Entscheidungslogik in der Europäischen Strukturpolitik, Dissertation am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück, Juli 2002, S. 117/18.

419 Jacques Santer, Agenda 2000. Drehbuch für Europa, in: Die politische Meinung, 1998, Nr. 345, S. 49-57, S. 50.

werden. Entsprechend den Wachstumsprognosen sah die Kommission ein Wachstum des Budgets zwischen 2000-2006 auf 745,5 Mrd. Euro vor; davon sollten den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern (MOEL-10) insgesamt 74,8 Mrd. Euro im Rahmen der Heranführungshilfen und nach den ersten Beitritten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturfonds zufließen.⁴²⁰

Die Reformvorschläge der Agenda 2000 wurden zunächst von allen Mitgliedstaaten als gute Grundlage für weitere Diskussionen begrüßt. In der Folge setzte allerdings sehr schnell eine deutliche Kritik an einzelnen Vorschlägen ein. Die Interessenvertreter und -verbände auf europäischer und nationaler Ebene, die Fachräte und die nationalen Fachministerien begannen, die sie betreffenden Punkte der Agenda zu kommentieren und häufig zu kritisieren. Es wurde deutlich, dass die Kommission bereits während der Abfassung des Berichtes zwischen „Skylla und Charybdis“⁴²¹, oder deutlicher zwischen den mitgliedstaatlichen Interessen und verschiedenen sektor-spezifischen Prioritäten innerhalb der Kommission, manövrieren musste. Das Ergebnis wurde von den wissenschaftlichen Beobachtern als halbherziges Kompromisspaket bewertet, das nicht als umfassender Reformansatz, sondern „eher als ein Jonglieren mit dem Status quo“ erscheine. „Statt großer Sachlösungen, ist taktierendes Lavieren durch den Slalom der hoffentlich geringsten Widerstände offenbar das Rezept.“⁴²² Bemängelt wurde auch das eklatante Missverhältnis zwischen dem enormen Bedarf an Finanzhilfen für die Annäherung der MOEL an die EU und der bescheidenen Berücksichtigung im Vorschlag der Kommission, das eine Ungleichbehandlung von künftigen und Alt-Mitgliedern bedeute.⁴²³

Die Konkretisierung und rechtliche Fixierung der politischen Zielsetzungen der Mitteilung „Agenda 2000“ erfolgte rund acht Monate später am 18. März 1998 durch ein Paket von Legislativvorschlägen.⁴²⁴ Die Vorschläge der Kommission zu Ratsverordnungen bildeten den Beginn des Legislativverfahrens zur

420 Sh. auch die Zusammenfassung durch die Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, Agenda 2000, Überblick über die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission, in: EU-Nachrichten, 1998, Nr. 2.

421 Vgl. Lykke Friis /Anna Murphy, Amsterdam-Luxembourg. Express or slow train to meeting enlargement and legitimacy?, DUPI-Working Paper 1998/5, Kopenhagen 1998, S. 20.

422 Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1996/97, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1998, S. 13-26, S. 21.

423 Vgl. z.B. Heather Grabbe /Kirsty Hughes, Enlarging the EU eastwards, London 1998, S. 94/95.

424 Vgl. hierzu auch die Darstellung von Heinz-Jürgen Axt, Zur Einführung: Reformbemühungen in schwierigem politischem Terrain, in: Heinz-Jürgen Axt (Hrsg.), Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik?, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Nr. 21, 1999, S. 7- 27.

Umsetzung der politischen Vorgaben. Inhaltlich konnten die rund 20 Legislativvorschläge zu vier thematischen Schwerpunkten gruppiert werden:

- a. die Verordnungen zu den Instrumenten zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt⁴²⁵;
- b. die Verordnungen zur Auflage der neuen Programme der Strukturfonds und eine überarbeitete Verordnung zum Kohäsionsfonds;
- c. die modifizierten Agrarverordnungen;
- d. die Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006 und die Begleitverordnungen bzw. die Interinstitutionelle Vereinbarung.

Damit wurde der Erweiterungsprozess sowohl politisch als auch technisch vom Agenda 2000-Prozess abgekoppelt.

1.2.1.1. Die neue Finanzielle Vorausschau

In ihrer Mitteilung über die Erstellung einer neuen Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006⁴²⁶ kam die Kommission der Verpflichtung der letzten Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens vom Oktober 1993 nach, bis zum 1. Juli 1998 Vorschläge für eine neue Finanzielle Vorausschau vorzulegen. Die Kommission schlug vor, die sechs Ausgabenrubriken – Landwirtschaft, Strukturpolitik, interne Politikbereiche, externe Politikbereiche Verwaltungsausgaben und Reserven – fortzuschreiben und setzte Höchstbeträge der Ausgaben in diesen Politikbereichen ein. Die jährlichen Ausgabenverpflichtungen aller Rubriken der Vorausschau wurden durch die prozentual am Bruttosozialprodukt der EU orientierte Obergrenze begrenzt. Diese Eigenmittelobergrenze von 1,27% des EU-Bruttosozialprodukts sollte unverändert beibehalten werden.

425 Zu diesen Instrumenten gehörten die Vorschläge der Kommission zu Beschlüssen des Rates und Verordnungen über die Grundsätze und die Prioritäten der Beitrittspartnerschaften, die Neuausrichtung des Phare-Programms, ein neues strukturpolitisches Instrument zur Beitrittsvorbereitung der MOEL und Vorbeitritts Hilfen im Bereich der Agrarpolitik und schließlich eine Koordinierungsverordnung zur Vermeidung von Überschneidungen der drei Instrumente der Vorbeitritts Hilfen.

426 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erstellung einer neuen Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006, KOM (1998) 164 endg. v. 18.3.1998.

Tabelle 4 Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Finanzielle Vorausschau 2000-2006

Verpflichtungsermächtigungen in Mio. €; Preise 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft	46.050	46.920	47.820	48.730	49.670	50.630	51.610
davon Hilfen zur Beitrittsvorbereitung	520	520	520	520	520	520	520
2. Strukturpolit. Maßnahmen	36.640	37.470	36.640	35.600	34.450	33.410	32.470
Strukturfonds	32.600	33.430	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430
Kohäsionsfonds	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Strukturpolitische Hilfen zur Beitrittsvorbereitung	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
3. Interne Politikbereiche	6.390	6.710	6.880	7.050	7.230	7.410	7.600
4. Externe Politikbereiche	6.870	7.070	7.250	7.430	7.610	7.790	7.900
davon Hilfen zur Beitrittsvorbereitung	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
5. Verwaltung	4.730	4.820	4.910	5.010	5.100	5.200	5.300
6. Reserven	850	850	600	350	350	350	350
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	101.530	103.840	104.100	104.170	104.410	104.790	105.230
Mittel für Zahlungen insgesamt	98.800	101.650	102.930	103.520	103.810	104.170	104.560
in % des BSP	1,24%	1,24%	1,22%	1,20%	1,18%	1,15%	1,13%
Eigenmittelobergrenze	1,27%						

Quelle: Europäische Kommission, Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000 endg., 15. Juli 1997

Die Kommission legte ihrer Mitteilung vom März 1998 die gleichen Berechnungshypothesen zugrunde, die sie bereits für die Agenda 2000-Mitteilung vom Juli 1997 angelegt hatte. Mit der Prognose eines jährlichen Wachstums des Bruttozialprodukts der EU von real 2,5% errechnete sie einen Gesamtzuwachs des Finanzrahmens von 96,4 Mrd. Euro im Jahr 1999 auf 115,4 Mrd. Euro für das Jahr 2006 (in dieser Summe waren bereits die kalkulierten Zahlungsverpflichtungen von 10,8 Mrd. Euro für die künftigen Mitglieder enthalten). Allerdings wurde der errechnete jährliche Zuwachs in absoluten Zahlen unterschiedlich auf die einzelnen Ausgabebereiche verteilt. Die Steigerungsraten schwankten zwischen 19 Prozent bei Rubrik 3 „Interne Politikbereiche“ bis zu einem Rückgang von 11,4 Prozent in Rubrik 2 „Strukturpolitische Maßnahmen“. Dieser starke Rückgang der Mittelbindungen in der Strukturpolitik erklärte sich durch die vorgeschlagene Verlagerung der strukturpolitischen Förderung des ländlichen Raums in den Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) in Rubrik 1 „Landwirtschaft“. Als zusätzlichen Spielraum unterhalb der 1,27% Eigenmittelobergrenze kalkulierte die Kommission einen jährlichen Sicherheitspuffer von 0,03% des EU-BSP ein.

1.2.1.2. Die Struktur- und Kohäsionsfonds

Die Verordnungsvorschläge zur Neuauflage der Strukturfonds – dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), den Strukturmaßnahmen im Fischereisektor (FIAF) sowie einer Allgemeinen Rahmenverordnung – orientierten sich an den Grundsätzen der Agenda 2000: Konzentration, Vereinfachung, Effizienzsteigerung, Transparenz und klarere Zuordnung von Kompetenzen. Im Zentrum der europäischen Strukturpolitik sollten weiterhin Kohäsion und Solidarität, d.h. der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt innerhalb der EU, stehen. Gerade angesichts der Erweiterung der EU um Staaten mit niedrigerem Entwicklungsstand sei, so die Kommission, die Prioritätensetzung zugunsten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Solidarität von besonderer Bedeutung.⁴²⁷ Klar definierte Ziele der europäischen Strukturpolitik sollten künftig die Förderung und Gewährleistung von wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstrukturen, einer nachhaltigen Entwicklung, eines dauerhaften und beschäftigungswirksamen Wachstums, wirtschaftlicher und technologischer Innovation sowie der Qualifikation und der Flexibilität der Erwerbsbevölkerung sein.⁴²⁸

427 So auch Jacques Santer, Agenda 2000. Drehbuch für Europa, a.a.O., S. 51/52.

428 Vgl. Kathleen Toepel, Reform der Europäischen Strukturfonds 2000, in: Wochenbericht des DIW, 1998, 65. Jg., Nr. 26, S. 463-468.

Schaubild 4 Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der Strukturfonds 2000-2006

Regelung 1994-1999	Reformvorschlag der Agenda 2000				
Fördergebiete	Fördergebiete	Mittel 2000-2006 (Mrd. €)	Anteil	Genutzte Fonds	Anteil geförderte Bevölkerung
Ziel 1: Regionen mit Entwicklungsrückstand	Ziel 1: Regionen mit Entwicklungsrückstand	135,9	69,7%	EFRE, ESF, EAGFL, FIAF	22,2%
Ziel 6: Regionen mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte					
Ziel 2: Regionen, die von rückläufiger industrieller Entwicklung schwer betroffen sind	Ziel 2: Regionen mit Strukturproblemen	22,50	11,5%	EFRE, ESF	18%
Ziel 5: Entwicklung des ländlichen Raums (Agrarstrukturen und Strukturanpassungen in ländlichen Gebieten)					
Ziel 3: Alle Regionen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Eingliederung in den Arbeitsmarkt (insb. von Jugendlichen)	Ziel 3: alle Regionen (ausgenommen Ziel 1-Regionen) zur Anpassung und Modernisierung der Bildungssysteme und für beschäftigungspolitische Maßnahmen	24,05	12,3%	ESF	
Ziel 4: Alle Regionen zur Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an industrielle Wandlungsprozesse					
15 Gemeinschaftsinitiativen	3 Gemeinschafts-initiativen (Interreg, Leader, Equal)		5,35%		

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Kathleen Toepel, Reform der Europäischen Strukturfonds 2000, a.a.O.

Als Gesamtsumme für die Struktur- und Kohäsionsfonds setzte die Kommission für die Finanzielle Vorausschau 2000-2006 einen Betrag von insgesamt 286,4 Mrd. Euro (in Preisen von 1999) ein. Davon sollten 240 Mrd. Euro für die bisherigen EU-15 eingeplant werden, gegenüber 208 Mrd. Euro für den Zeitraum von 1993-1999. Die verbleibenden rund 47 Mrd. Euro sollten für Strukturhilfen zugunsten künftiger Mitgliedstaaten reserviert werden. Die Kommission hielt damit an der Obergrenze von 0,46% des BSP der EU für die Ausgabenrubrik 2 fest.⁴²⁹

Die Prämissen der Konzentration und der Effizienzsteigerung bei der Abwicklung der Fonds versuchte die Kommission durch eine Reduzierung der Förderziele, der Zahl der Gemeinschaftsinitiativen und des prozentualen Anteils der EU-Bevölkerung in den Förderregionen zu erfüllen.⁴³⁰ Bei gleichem Finanzvolumen der Fonds sollte so eine Konzentration der Mittel auf prioritäre Interventionsbereiche und auf die Regionen mit besonderem Entwicklungsrückstand gewährleistet werden. Das Ziel, die Strukturpolitik zu entbürokratisieren und einen höheren Grad an Transparenz und Vereinfachung zu erreichen, sollte durch eine Durchforstung der Verwaltungsverfahren bei der Programmierung und der Umsetzung der strukturpolitischen Förderprogramme erfolgen. Die Kommission beabsichtigte eine Reduzierung der Beschlüsse, eine Begrenzung der Programmüberprüfungen (eine Ex-Ante, eine Halbzeitüberprüfung und eine Überprüfung am Ende des Programmplanungszeitraums) durch die Dienststellen der Kommission und eine engere Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdiensten und den Behörden vor Ort. Neu - und umstritten - war der Vorschlag, eine leistungsgebundene Reserve in Höhe von 10 Prozent der Gesamtfördermittel einzuführen, die als Anreiz für eine effiziente und erfolgreiche Abwicklung der Förderprogramme dienen sollte. Verstärkt wollte die Kommission auch regionale, kommunale und gesellschaftliche Institutionen und Gruppen in die Umsetzung der Programme einbinden.

Weitere Kernpunkte der Kommissionsvorschläge waren⁴³¹:

- Die strikte Einhaltung der Fördergrenze von 75 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP für die Ziel 1-Regionen. Zwei Drittel der Gesamtsumme des Haushaltsansatzes für die Struktur- und Regionalförderung sollten diesen Regionen zukommen.
- Durch das neue Ziel 2 sollten Regionen gefördert werden, die in besonderem Maße von den Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels betroffen waren, mit rückläufiger industrieller oder ländlicher Entwicklung, Stadtviertel mit

429 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, *Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik*, Gütersloh 2000, S. 135ff.

430 Vgl. Reinhard H. Cuny, *Reform der Europäischen Strukturfonds*, in: *Wirtschaftsdienst*, 1997, 77. Jg., Nr. 4, S. 227-233.

431 Vgl. Michael J. Baun, *A wider Europe. The process and politics of European Union enlargement*, Lanham u.a. 2000, S. 147ff.

sozialen Problemen und von der Fischerei abhängige Gebiete. Die Förderung sollte auf einen Anteil von 18 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU begrenzt werden.

- Das neue Ziel 3 sollte der Finanzierung von Programmen im Kontext von Humanressourcen dienen.
- Der Anteil der drei neuen Gemeinschaftsinitiativen an den Gesamtmitteln des EU-Haushalts für Regionalpolitik sollte von 9 Prozent auf 5 Prozent sinken.
- Der Kohäsionsfonds sollte in gleichem Umfang fortgeführt werden, ohne eine direkte Verbindung zwischen der Mittelvergabe an die EU-Mitgliedstaaten und deren Aufnahme in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion herzustellen.
- Eine Auffangklausel (bzw. ein Sicherheitsnetz) sollte die Einschnitte in die Förderung durch europäische Programme in den einzelnen Mitgliedstaaten auf ein Drittel begrenzen.
- Eine Auslaufklausel sollte den Regionen, die nicht mehr im Rahmen der Ziel 1 oder Ziel 2-Förderung unterstützt würden, über einen Zeitraum bis 2006 ein ‚Hinausgleiten‘ aus den EU-Programmen ermöglichen.
- Die Verordnung zur Finanzierung der Transeuropäischen Netze (TEN) sollte durch modifizierte und mehrjährige Programmplanungen eine größere Planungssicherheit gewährleisten. Der Vorschlag sah Finanzmittel in Höhe von 5,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2000-2006 für den Ausbau der TEN vor.

1.2.1.3. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Mit der Fortsetzung der Reform im Bereich der Landwirtschaftspolitik wollte die Europäische Kommission eine stärkere Wettbewerbsorientierung und eine eindeutigere Orientierung an den Weltmarktpreisen erreichen. Die Gemeinsame Agrarpolitik sollte auf die Veränderungen des Weltmarktes, insbesondere auf das erwartete Nachfragewachstum nach hochwertigen europäischen Agrarprodukten in Asien, vorbereitet werden. Zugleich sollten die vielfach kritisierten Fehlentwicklungen der bestehenden Agrarpolitik ausgemerzt werden und die von den Mitgliedstaaten angemahte Vereinfachung der Verwaltung durch einen stärker dezentralen Ansatz erreicht werden. Die Kommission versuchte, die EU im Vorfeld der nächsten WTO-Verhandlungsrunde auf eine gemeinschaftliche Verhandlungsposition für die Anpassung der GAP festzulegen und zugleich die absehbaren Konfliktfelder in diesem Sektor für die schwierigen Welthandelsgespräche zu minimieren.⁴³² Die Legislativvorschläge der Kommission umfassten

432 Vgl. Dirk Ahner, Die agrarpolitischen Aspekte der Agenda 2000, in: Peter Wittschorek (Hrsg.), Agenda 2000, a.a.O., S. 47-58.

hierzu neue bzw. modifizierte Verordnungen zu den gemeinsamen Marktordnungen (Getreide, landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Rindfleisch und Milch), für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), eine Revision der Finanzierung des EAGFL sowie eine horizontale Verordnung zu den Direktzahlungen im Bereich der GAP.

Ziel der Kommissionsvorschläge war demzufolge eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft mithilfe von Preisadjustierungen, wobei die Einkommenseinbußen der Landwirte durch WTO-konforme Beihilfen ausgeglichen werden sollten. Hierzu sollte das Instrument der Preisstützungen hinter die direkten Einkommensbeihilfen zurücktreten. Zugleich sollte dem Risiko von wieder wachsenden Interventionsbeständen an Getreide und Rindfleisch vorgebeugt werden. Die Kommission schlug deshalb vor, den Interventionspreis für Getreide und Kartoffeln schrittweise um 20 Prozent zu senken und gleichzeitig die Flächenprämien zu erhöhen. Die obligatorische Flächenstilllegung sollte abgeschafft, die freiwilligen Flächenstilllegung aber für die nächsten fünf Jahre beibehalten werden. In der neuen gemeinsamen Marktordnung für Rindfleisch sollte der Interventionspreis schrittweise bis 2002 um 30 Prozent gekürzt werden. Ab dem Jahr 2002 sollten dann die Interventionskäufe gänzlich abgeschafft werden und durch einen Grundpreis ersetzt werden. Die Kommission schlug als Ausgleich für die Landwirte vor, die Ausgleichszahlungen in Form von Tierprämien anzuheben, Direktzahlungen für Milchkühe einzuführen und eine neue gemeinsame Marktordnung für Milchprodukte einzuführen. Darüber hinaus wurde die Einführung eines nationalen Ergänzungsbeitrags bei den Direktbeihilfen neben den gemeinschaftsweiten Zahlungen vorgeschlagen. Die Milchquotenregelung sollte zunächst bis zum Jahr 2006 weitergeführt werden und um 2 Prozent erhöht werden. Diese zusätzlichen Quoten sollten vor allem jungen Landwirten und Bergbauern zugeteilt werden. Dann sollten die Milchquoten langsam aber endgültig auslaufen. Darüber hinaus verfolgte die Kommission einen stärker integrativen Ansatz zur Förderung der ländlichen Räume und der Sicherung von Arbeitsplätzen. Ebenso sollten umweltschonende Produktion, verbesserte Produktqualität und Verbraucherschutz gefördert werden. Die Mitgliedstaaten sollten ermächtigt werden, die Direktzahlungen pro Betrieb innerhalb bestimmter Grenzen und abhängig von den Beschäftigungszahlen des Betriebes zu differenzieren. Zur Begrenzung der Subventionierung von Großbetrieben schlug die Kommission ein neues Prinzip der Degressivität vor, d.h. die Einführung einer degressiven Obergrenze für Direktzahlungen. Danach sollten die Zahlungen im Bereich zwischen 100.000 und 200.000 Euro um 20 Prozent und bei Beträgen über 200.000 Euro um 25 Prozent gekürzt werden. Um umweltpolitische Maßnahmen stärker in die GAP integrieren zu können, schlug die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Marktstüt-

zungsmaßnahmen Umweltschutzaufgaben machen könnten und bei Verstößen die Direktzahlungen kürzen sollten.

Für diese stärkere Absenkung des Preisniveaus und die Kompensationsmaßnahmen errechnete die Kommission Mehrausgaben von insgesamt rund 3,15 Mrd. Euro im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik.

1.2.1.4. Der Bericht zum Eigenmittelsystem vom Oktober 1998

Zeitgleich mit der Vorstellung der Verordnungsvorschläge teilte die Kommission mit, dass sie beabsichtige, im Herbst 1998 eine zusätzliche Mitteilung zum Eigenmittelsystem vorzulegen. Mit dieser Zusage gab die Kommission dem Drängen der Gruppe der »Nettozahler« um Deutschland nach, vorzeitig einen Bericht zur Einnahmenseite des EU-Budgets vorzulegen. Der Europäische Rat von Edinburgh vom 11./12. Dezember 1992 hatte die Kommission lediglich ersucht, bis zum Ende der Finanziellen Vorausschau 1993-1999 einen Überprüfungsbericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vorzulegen.⁴³³ Die Bundesregierung hatte, unterstützt von Österreich, Schweden und den Niederlanden seit der Vorlage der Agenda 2000 gefordert, dass die Kommission diesen Bericht früher vorlegen müsse und dabei konkrete Lösungsoptionen für die perzipierten Haushaltsungleichgewichte aufzeigen solle. Dieser Bericht müsse unverzichtbarer Teil des Gesamtpakets sein. In einem gemeinsamen Schreiben vom 5. März 1998 hatten die Finanzminister der vier Mitgliedstaaten auch ein »Kappungsmodell« vorgeschlagen, das basierend auf dem Korrekturmechanismus zugunsten Großbritanniens eine allgemeine Begrenzung der Nettozahlungen vorsehen sollte.

Die »Nettozahler« hatten sich mit ihrer Forderung in zweifacher Hinsicht durchgesetzt. Zum Ersten wurde der Bericht der Kommission⁴³⁴ bereits im Oktober 1998, d.h. ein Jahr früher als vorgesehen, vorgelegt und damit Teil des Gesamtpakets der Agenda 2000-Verhandlungen. Zum Zweiten wurde der Prüfauftrag der Kommission über die Evaluierung der Effizienz und Effektivität des bestehenden Eigenmittelsystems hinaus ausgedehnt und die Kommission musste erstmals offiziell das Problem der Nettosalen anerkennen. Die von den »Nettozahlern« aufgeworfene Systemfrage des Eigenmittelsystems entsprach jedoch keineswegs der Position der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten.

433 Europäischer Rat von Edinburgh am 11./12. Dezember 1992, Teil C Künftige Finanzierung der Gemeinschaft. Delors-Paket II, Nr. 4.

434 Europäische Kommission, „Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“, KOM (1998) 560 endg. v. 7.10.1998.

Der Bericht zum System der Eigenmittel, der so Kommissionspräsident Santer „vollständig, transparent, objektiv und ausbaufähig“⁴³⁵ sei, umfasste zwei Teile:

Im ersten Teil kam die Kommission dem Auftrag von Edinburgh nach und bewertete in einer Bestandsaufnahme die Leistungsfähigkeit des Eigenmittelsystems. Das System habe sich als finanziell ergiebig und im Hinblick auf die Verteilung der Bruttobeitragslasten als gerecht bewährt. Bedenken äußerte die Kommission allerdings im Hinblick auf die geringe finanzielle Eigenständigkeit der EU. Eine neue Eigenmittelquelle, insb. eine modifizierte Mehrwertsteuer-Einnahme, sei eine Option zur Erhöhung der Finanzautonomie der Union. Die zweite Option in Form einer neuen progressiven Eigenmittelquelle beurteilte die Kommission äußerst kritisch. Diese Option entspreche nicht dem „Wesen der Solidarität und ihrer Umsetzung in der Gemeinschaft.“⁴³⁶ Spanien hatte, unterstützt von Griechenland und Portugal, vorgeschlagen, die regressive und die ärmeren Mitgliedstaaten relativ stärker belastenden Mehrwertsteuer-Eigenmittel langfristig durch eine am Brutto sozialprodukt der Mitgliedstaaten orientierte progressive Einnahmeart abzulösen.

Der zweite Teil des Berichts behandelte mit dem Problem der Haushaltsungleichgewichte erstmals das Thema der Nettosalde. Die Kommission erneuerte in ihrem Bericht die generellen Einwände gegen das Konzept des Haushaltssaldos. Dennoch erkannte sie an, dass sich die Finanzierungssalden Deutschlands, Österreichs, Schwedens und der Niederlande in den letzten Jahren derart verschlechtert hätten, „... daß ihr Negativstand den des Vereinigten Königreichs – vor Korrektur – erreicht oder sogar überschreitet.“⁴³⁷

Die Kommission stellte deshalb drei Reformoptionen zur Diskussion:

- a) Die Abschaffung oder zumindest Verringerung des bestehenden Korrekturmechanismus von Fontainebleau zugunsten Großbritanniens im Zuge einer umfassenden Vereinfachung und Vereinheitlichung des Systems. Der »Britten-Rabatt« könnte im Zuge der Abschaffung der Mehrwertsteuer-eigenmittel abgelöst werden.
- b) Die Korrektur der Ungleichgewichte auf der Ausgabenseite durch die Einführung eines Kofinanzierungsmechanismus in Höhe von 25 Prozent der direkten Agrarbeihilfen. Da zugleich die Abführungen an den Gemeinschaftshaushalt in gleicher Höhe gesenkt werden sollten, würde der Umstand, dass die »Nettozahler« einen wesentlich höheren Anteil an der Finanzierung des EU-Haushaltes als an den EU-Agrarausgaben tragen, implizit zu einer Verringerung der negativen Nettosalde führen.

435 Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Santer vor dem Europäischen Parlament zur Vorstellung des Berichts der Kommission über das Eigenmittelsystem, Straßburg, 7. Oktober 1998.

436 Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, a.a.O., S.16.

437 So Jacques Santer bei der Vorstellung des Berichts in Straßburg.

- c) Die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus, in den auch der Sonderrabatt Großbritanniens einfließen sollte. Dieser von Deutschland, Österreich, Schweden und den Niederlanden vorgeschlagene Ansatz könnte in Form einer „Kappungsgrenze“ bestehen, die sich am BSP der Mitgliedstaaten (beispielsweise 0,3% des BSP) orientieren sollte. Ein solcher „beschränkt erweiterter Korrekturmechanismus“ bei gleichzeitiger Abschaffung des britischen Sonderrabatts könnte nach dem Vorschlag der Kommission durch einen Ausgleich in Höhe von 66 Prozent der Nettobelastungen erfolgen, die über die Marge von 0,3% des nationalen BSP hinausgehen.⁴³⁸

Allerdings stellte die Kommission in ihrem Bericht fest: „Keine der im Bericht diskutierten Optionen bietet eine ideale Lösung. Technische und konzeptuelle Schwächen weisen sie alle auf.“⁴³⁹ Damit beschränkte sich die Kommission auf die Darstellung verschiedener Reformoptionen, ohne eindeutig für eine Option zu votieren. Für die weiteren Verhandlungen im Rahmen der Agenda 2000-Verhandlungen war der Bericht allerdings von überaus hoher politischer Bedeutung. Mit ihm erkannte die Kommission explizit die bestehenden übermäßigen Haushaltsungleichgewichte an – auch wenn sie nur ungern von Nettosalden sprach – und lieferte zugleich die von Deutschland geforderte Beratungsgrundlage für den Rat.

1.2.2. Die zweite Phase des Prozesses – Die Verhandlungen im Rat über das Gesamtpaket

Bereits frühzeitig ließ sich eine offene Blockbildung im Kreis der Mitgliedstaaten feststellen: die wohlhabenden Staaten einerseits und die wirtschaftsschwächeren Mitgliedsstaaten andererseits. Der Club der Nettozahlerstaaten, bestehend aus Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und Schweden formulierte immer häufiger abgestimmte Positionen und übte verstärkten Druck aus, um seinem Anliegen einer gerechteren Finanzierung Nachdruck zu verleihen.

1.2.2.1. Die luxemburgische Präsidentschaft

Im Zentrum der luxemburgischen Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1997 stand die Eröffnung des Osterweiterungsprozesses und damit die Prüfung der Stellung-

438 In einer Simulationsrechnung kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass „...bei einem beschränkt erweiterten Korrekturmechanismus deutlich weniger Haushaltsmittel umverteilt werden.“ (Anhang 6 zu dem Bericht, S. 7).

439 Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, a.a.O., S. 37.

nahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen. Angesichts der fundamentalen Unterschiede in Grundsatzfragen der inneren Reform der EU kam man früh überein, bis zum Dezember-Gipfel in Luxemburg allenfalls allgemeine Orientierungen oder Leitlinien festzulegen.⁴⁴⁰ Nach den Überlegungen der Präsidentschaft sollten zunächst die Modalitäten und Bedingungen für die Reform der GAP und der Struktur- und Regionalfonds sowie die fundamentalen Ziele der Reform verhandelt werden. Umstritten waren insbesondere die Grundannahmen der Agenda 2000, auf denen die Kommission die Kalkulation der Erweiterungskosten und des künftigen Finanzrahmens aufbaute, die Festlegung der Eigenmittelobergrenze auf 1,27% des EU-Bruttosozialprodukts, die Höhe der Dotierung der Strukturfonds sowie die Fortsetzung der Reform der Agrarpolitik.

Der Rat Allgemeine Angelegenheiten folgte bei der Diskussion der Vorschläge der Kommission zu einem neuen Finanzrahmen dem Muster der Verhandlungen von 1992 über das Delors II-Paket und sicherte sich so die Federführung in diesem sensiblen Feld.⁴⁴¹ Allerdings musste der luxemburgische Vorsitz die besondere Rolle der Fachministerräte Ecofin und Landwirtschaft in seine Planungen zum Zeit- und Arbeitsablauf einbeziehen. Beide Räte sollten eigene Stellungnahmen zu ihren Politikbereichen der Agenda 2000 ausarbeiten und dem Rat Allgemeine Angelegenheiten zuleiten. Zugleich wurde eine ad hoc-Arbeitsgruppe »Freunde der Präsidentschaft« eingesetzt, deren Aufgabe die Prüfung und Klärung technischer Einzelheiten hinsichtlich der Gemeinschaftspolitiken und der Finanzen war.⁴⁴²

Die luxemburgische Präsidentschaft gliederte den für den Erweiterungsgipfel im Dezember vorgesehenen Bericht in zwei Teile und trennte so die eigentlichen Agenda 2000-Fragen von dem Problem der Erweiterungsmodalitäten ab. Die internen Verteilungskonflikte sollten den Erweiterungsprozess nicht bremsen oder gar in Frage stellen. Dennoch bestand insbesondere die französische Regierung, unterstützt von Spanien, auf einer Behandlung der Agenda-2000 Themen durch die Außenminister.⁴⁴³ Paris bestand auf intensiven Diskussionen über die Agenda 2000 im Rat während des zweiten Halbjahrs 1997 und auf der Einigung über Leitlinien für die internen Aspekte der Agenda 2000. Neben der komplizierten Einigung über die Modalitäten zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen sollten auch möglichst präzise Vorgaben für die intensiven Verhandlungen über die Re-

440 Vgl. David Galloway, *Agenda 2000 – Packaging the Deal*, in: *JCMS*, 1999, Vol. 37, Annual Review, S. 9-35, S. 10/11.

441 Vgl. *Agence Europe* v. 23.7.1997

442 Vgl. Rat der Europäischen Union, *Einleitende Aufzeichnung des Vorsitzes*, Dok. 10012/97.

443 In einem Schreiben an den Ratspräsidenten Poos betonte der französische Außenminister Védrine, dass der Erweiterungsprozess und die internen Reformbereiche der Agenda 2000 ein „untrennbares Ganzes“ darstellten und nicht voneinander getrennt verhandelt werden dürften. Vgl. *Agence Europe* v. 23.10.1997.

form der Agrarpolitik, der Struktur- und Regionalfonds sowie für das künftige Finanzpaket gefunden werden. Der französische Außenminister Hubert Védrine schlug das Prinzip einer „doppelten Programmierung“ des Finanzplans vor, d.h. eine Differenzierung der Programme für die EU-15 von den Kosten der Osterweiterung, also von den Ausgaben für neue Mitglieder und den Heranführungshilfen.

Der Teil des Berichts der luxemburgischen Präsidentschaft an den Europäischen Rat zu den internen Reformfordernissen und den entsprechenden Dossiers der Agenda 2000 stellte nur die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten und bestimmte Tendenzen der Beratungen zusammen. Der Bericht dokumentierte damit die innere Zerrissenheit des Rates und den „Reformstillstand“⁴⁴⁴ innerhalb der EU. Die Mitgliedstaaten erzielten in ihren Verhandlungen nur einen Minimalkonsens, der die Fortsetzung der Verhandlungen im Jahr 1998 ermöglichen sollte:

- In der Frage der Reform der Strukturpolitik konnten die Mitgliedstaaten nur Einvernehmen über die Formulierung erzielen, dass der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt als politische Priorität für die Union von hoher Bedeutung sei. Über die finanzielle Ausgestaltung der Strukturfonds, die Höhe der prozentualen Obergrenze (gemessen am Brutto sozialprodukt der EU), das Volumen der Strukturfonds im EU-Haushalt, die Notwendigkeit zu fortgesetzten Anstrengungen der Konsolidierung der Haushalte, die Aufteilung der Strukturfonds auf die Zielgebiete und die Konzentration der Fördergebiete und der Gemeinschaftsinitiativen sowie die Fortsetzung des Kohäsionsfonds konnte keine Einigung erzielt werden.
- Zur Reform der GAP konnte der Rat der Landwirtschaftsminister im November 1997 keine Schlussfolgerungen für alle Fünfzehn verabschieden. Nur unter ausdrücklichem Vorbehalt der spanischen Regierung stimmten die Landwirtschaftsminister dem „harmlosen Kompromisstext“⁴⁴⁵ des luxemburgischen Vorsitzenden Fernand Boden zu und fügte diesen Abschnitt über den die Landwirtschaft betreffenden Teil der Agenda 2000 in den Bericht des luxemburgischen Vorsitizes ein. Der Kompromiss (den die spanische Ministerin abgelehnt hatte) sah vor, „... dass angemessene und ausreichende Mittel zur Verfügung stehen müssen, um den Reformprozess ... verwirklichen zu können.“⁴⁴⁶ Ziel der Reform sollte ein „europäisches Landwirtschaftsmodell“ sein, das zu einem multifunktionalen, nachhaltigen, wettbewerbsfähigen und umfassenden Wirtschaftssektor führen sollte. Die Agenda 2000 sei, so die Landwirtschaftsminister, eine „akzeptable Arbeits-

444 Barbara Lippert, Der Gipfel von Luxemburg: Startschuß für das Abenteuer Erweiterung, in: *integration*, 1998, 21. Jg., H. 1, S. 12-31, S. 23.

445 Vgl. *vwd-Europa* v. 20.11.1997.

446 Rat der Europäischen Union, Bericht des Vorsitizes, Dok. 13241/97 v. 10.12.1997, Teil 2, Punkt I.6.

hypothese“ zur Fortsetzung, Vertiefung, Ergänzung und Anpassung der 1992 eingeleiteten Reform der GAP.

Eine Übereinkunft über den künftigen Finanzrahmen der Europäischen Union sollte die Grundlage für die Einigung in den übrigen Sachfragen zur Reform der Agrarpolitik und der Strukturfonds bilden. Breites Einvernehmen konnte allerdings nur über die Laufzeit des Finanzrahmens (von 2000 bis 2006) und die Notwendigkeit einer sparsamen Haushaltsführung und der effizienten Ausgabengestaltung erzielt werden. Alle übrigen Rahmendaten, wie die 1,27%-Eigenmittelobergrenze (gemessen am EU-BSP) des EU-Haushaltes, die Aufteilung der verschiedenen Ausgabenkategorien, die Struktur des Eigenmittelsystems sowie die Frage der Nettosalden blieben offen.

In den Verhandlungen des Rates und des Europäischen Rates zeichneten sich verschiedene Konfliktlinien zwischen den EU-Mitgliedstaaten ab. Einerseits standen sich in den Verteilungskonflikten die Nettozahler und die Kohäsionsländer gegenüber. Andererseits trafen in der Frage der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik die Forderungen der Mittelmeerländer auf die Interessen der nordeuropäischen Mitgliedstaaten mit ihren jeweils sehr unterschiedlichen landwirtschaftlichen Produkten und Produzenten. Die eindringlich formulierten Vorbehalte Spaniens, die sich nicht nur in der demonstrativen Ablehnung des Kompromisstextes der Präsidentschaft zur Agrarpolitik niederschlugen, waren Ausdruck der Bedenken einiger Mitgliedsländer, dass die Osterweiterung zu finanziellen Lasten führen werde, die vornehmlich von den ärmeren Mitgliedstaaten zu tragen sein würden. Die Vertagung der Festlegung auf grundlegende Verhandlungsvorgaben und Eckpunkte ermöglichte die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Damit wurde zwar die Eröffnung des Erweiterungsprozesses von den Reformprojekten der Agenda 2000 faktisch abgetrennt, was insbesondere die französische Regierung hatte verhindern wollen. Allerdings wurde im Gegenzug festgelegt, dass im Vorfeld der Erweiterung der Union die Organe und ihre Funktionsweise entsprechend der Vorgaben des Amsterdamer Vertrages gestärkt und verbessert werden müssten.⁴⁴⁷

1.2.2.2. Die britische Präsidentschaft

Die britische Präsidentschaft im 1. Halbjahr 1998 verfolgte einen »*twin-track-approach*«, in dem die politischen Verhandlungen über eine umfassende Reform von den technischen Verhandlungen über die Legislativvorschläge, deren Vorstellung die EU-Kommission frühzeitig für den 18. März 1998 angekündigt hatte, abgetrennt werden sollten. Das bescheidene Ziel des britischen Vorsitzes war, die Reformverhandlungen weiterzuführen. Zur Ausbalancierung des Ge-

447 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg, a.a.O., Punkt 3.

samtpaketes der Finanzverhandlungen fehlte allerdings noch ein wichtiges Element – der Bericht der Europäischen Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems. Dieser Bericht sollte aber erst im Herbst 1998 vorliegen, in jedem Fall aber nach den Bundestagswahlen im September 1998.

Die Verordnungsentwürfe der Kommission wurden zunächst in den zuständigen Ratsarbeitsgruppen diskutiert.⁴⁴⁸ Durch die Debatte in den Arbeitsgruppen ergab sich im Rat ein erstes Bild über offensichtliche oder potenzielle Konfliktpunkte. Auf der Arbeitsebene konnten sich zum Beispiel die Delegationen bereits auf einen Großteil der neuen vorwiegend technischen Regelungen im Bereich der Strukturfonds (rund 60-70 Prozent der Verordnungstexte bzw. -regelungen) verständigen – ungelöste, strittige Punkte wurden auf der nächsthöheren informellen Arbeitsebene verhandelt, den »Freunden der Präsidentschaft (FdP)«. Diese Gruppe bestand aus hochrangigen Ministerialbeamten aus den Ständigen Vertretungen in Brüssel und den Hauptstädten sowie dem Generalsekretariat des Rates. Für die deutsche Delegation in der Gruppe waren dies u.a. der Leiter des Arbeitsstabes Erweiterung im Auswärtigen Amt, der Ständige Vertreter und der Leiter des zuständigen Fachreferates in der Ständigen Vertretung in Brüssel. Diese besondere Gruppe des Rates kam beim Delors II-Paket zum ersten Mal bei den Finanzverhandlungen zum Einsatz. Die Frequenz der Treffen, insbesondere der Gruppe »Freunde der Präsidentschaft«, wurde nach der Vorlage der Legislativvorschläge deutlich erhöht.⁴⁴⁹ Nach dem Kompromiss über Form und Verfahren des Erweiterungsprozesses rückten nun eindeutig die Vorschläge zur inneren Reform in der Agenda 2000 in den Mittelpunkt der AStV-Beratungen und der Ratstagungen. Mit der Behandlung der Legislativvorschläge wurden alle regelmäßigen AStV-Sitzungen sowie drei spezielle Treffen der Ständigen Vertreter befasst; die Gruppe »Freunde der Präsidentschaft« traf sich inzwischen im Wochenrhythmus.

Dieser ad hoc-Gruppe, die vom AStV mit einem förmlichen Mandat ausgestattet wurde, kamen im Wesentlichen drei Aufgaben zu: Koordination, Delegation und Präparation. Die Gruppe sollte als Zwischenglied die Arbeiten der fachlich zuständigen Ratsarbeitsgruppen koordinieren, Arbeitsaufträge an diese Gruppen der Experten erteilen und regelmäßig dem AStV über den Fortgang der Verhandlungen Bericht erstatten. Inhaltlich war das Mandat begrenzt auf die Reform der Strukturfonds, die neuen Heranführungsinstrumente sowie die Vorbereitung einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) über die neue finanzielle Vorausschau. Die Reform der GAP sowie die speziellen Verordnungsvorschläge der Kommission im Agrarsektor wurden allerdings im Sonderaus-

448 Vgl. David Galloway, Agenda 2000, a.a.O., S. 11 ff.

449 Vgl. Agence Europe v. 27./28.4.1998. Der Zeitplan für die Arbeiten in den Arbeitsgruppen des Rates wurde ständig überarbeitet und aktualisiert; zum Beispiel für die Endphase der britischen Präsidentschaft Rat der Europäischen Union, Agenda 2000 – Organisation of work and timetable, Dok. 9910/98 v. 26.7.1998.

schuss Landwirtschaft (SAL) behandelt. Der SAL nahm dabei für den Bereich der Landwirtschaft eine ähnliche Rolle ein, wie die ad hoc-Gruppe »Freunde der Präsidentschaft« in den übrigen Reformbereichen. Der SAL berichtete direkt an den Agrarrat und an den AStV, koordinierte die befassten regulären Ratsarbeitsgruppen im Agrarbereich und delegierte an diese Gruppen besondere Prüfaufträge.

Frühzeitig zeichneten sich dabei drei Fragenkomplexe ab:

1. Fragen mit grundlegender politischer Bedeutung, bei denen Gewissheit herrschte, dass erst in der Schlussphase der Verhandlungen oder gar erst in der letzten Nacht eine einvernehmliche Lösung erzielt werden würde. Hier sollte die Gruppe die Vorschläge der Kommission prüfen, die Prämissen und Auswirkungen dieser Vorschläge zusammenstellen und ihnen gegebenenfalls alternative Optionen gegenüberstellen.
2. Technische Fragen der Abwicklung und Verwaltung, z.B. der Organisation und Planung der Programme im Rahmen der neuen Strukturfondsverordnung. Die Gruppe »Freunde der Präsidentschaft« sollte diese Fragen formulieren und den zuständigen Ratsarbeitsgruppen entsprechende Arbeitsaufträge vorgeben. Die eingehenden Berichte sollten von der Gruppe diskutiert, geprüft und schließlich gebündelt an den AStV weitergeleitet werden.
3. Fragen von besonderer Bedeutung, wie z.B. die Kriterien der Förderungswürdigkeit und die Definition der neuen Ziele der Strukturfonds oder die neue Struktur der Finanziellen Vorausschau. Die Gruppe sollte zudem erste Kontakte mit dem Europäischen Parlament aufnehmen, um die Möglichkeiten einer neuen IIV auszuloten.⁴⁵⁰

In der Hierarchie des Rates folgte der Gruppe der FdP der Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV), in dem die abschließende Koordinierungs- und Redaktionsarbeit für den Rat erfolgte. Insgesamt litten die Arbeiten der Ratsarbeitsgruppen, der Koordinierungsgremien sowie des AStV zunächst unter der besonderen Komplexität und umfassenden Reichweite der Reformaufgabe. Die Stellungnahmen der nationalen Delegationen waren angesichts der häufig noch nicht abgeschlossenen inhaltlichen Prüfung spezifischer und finanzieller Auswirkungen der Kommissionsvorschläge in den Hauptstädten vorläufig und wurden nur unter weiteren Prüfvorbehalten abgegeben. Die Delegationen hielten auf politischer Ebene an den allgemeinen und zumeist bekannten nationalen Positionen zur Reform der Gemeinschaftspolitiken und der künftigen Finanziellen Vorausschau fest. Angesichts des Termindrucks war eine andere Vorgehenswei-

450 Vgl. Agence Europe v. 27./28.4.1998. Bereits Anfang April 1998 kam es zu einem ersten informellen Trilogentreffen zwischen Ratspräsident, Präsident der Europäischen Kommission und Präsident des Europäischen Parlaments zu den Legislativvorschlägen.

se innerhalb des Rates und zwischen den Mitgliedstaaten allerdings kaum praktikabel.

Der Allgemeine Rat am 25. Mai 1998 konnte dennoch einen ersten, umfassenden Entwurf für seinen Bericht diskutieren, den er dem Europäischen Rat von Cardiff vorlegen sollte.⁴⁵¹ Die britische Präsidentschaft hatte umfangreiche Einzelberichte zu den Reformbereichen der Agenda 2000 zusammengestellt sowie einen ersten Entwurf für eine einleitende Zusammenfassung vorgelegt.⁴⁵² Damit verbunden war der Vorschlag der Präsidentschaft, den Bericht in zwei Teile zu gliedern. Der erste Teil, die einleitende Zusammenfassung, sollte in eigener Verantwortung des Vorsitzes erstellt werden. Der zweite umfassendere Teil sollte die vorliegenden Einzelberichte, die unter Federführung des Allgemeinen Rates sowie der Fachräte Ecofin und Landwirtschaft erarbeitet worden war, zu einem Sachstandsbericht in einem Gesamtdokument zusammenfassen. Diese Zusammenführung der Einzelberichte sollte im Gegensatz zum ersten Teil formell durch den Allgemeinen Rat verabschiedet werden. Zugleich sollten die Staats- und Regierungschefs nach dem Vorschlag der Präsidentschaft in Cardiff den Zeitrahmen bis zum Abschluss der Verhandlungen im Frühjahr 1999, also vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, verbindlich festlegen. Ziel dieser Vorgehensweise war es, für den Europäischen Rat von Cardiff erste konkrete Orientierungen und die Konturen des Gesamtpakets vorzulegen.

Der schließlich nach redaktionellen Überarbeitungen auf Arbeitsebene und einer eingehenden Diskussion in den befassten Ministerräten vorgelegte Bericht des Vorsitzes war eine schonungslose Offenlegung der Diskrepanz der nationalen Standpunkte zwischen den Mitgliedstaaten. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten verfügte (noch) nicht über umfassende Konzepte und Strategien, die alle Aspekte der Reform einschlossen. Die Annäherung im AStV und in den Arbeitsgruppen des Rates war deshalb mühselig und langwierig. „Insoweit liegen die Fortschritte vor allem in der Präzisierung, weniger in der Lösung der Auffassungsunterschiede.“⁴⁵³ Die Punkte, in denen auf ein grundsätzliches Einvernehmen der 15 Mitgliedstaaten hingewiesen wurde, waren im Wesentlichen Selbstverständlichkeiten. Allerdings konnte die spanische Regierung selbst diesen Minimalerfordernissen an eine Reform und zur Vorbereitung auf die Osterweiterung nicht zustimmen. Die spanische Delegation wiederholte, dass sie ihre Positionen nicht ausreichend in den Berichten des Rates wiederfinden könne.

Zwar wurde im Bericht des britischen Vorsitzes festgehalten, dass der künftige Finanzrahmen dem Gebot der Haushaltsdisziplin und der Ausgabeneffizienz unterliegen solle. Allerdings wurden selbst die grundlegenden Prämissen für ei-

451 Vgl. Agence Europe v. 25.5.1998.

452 Vgl. Rat der Europäischen Union, Agenda 2000, Dok. 8790/98 v. 20.5.1998.

453 Barbara Lippert, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn 1998, S. 37-50, S. 44.

ne Finanzielle Vorausschau, wie die 1,27-Prozent Eigenmittellobergrenze und die der Finanziellen Vorausschau zugrunde liegenden Ausgabenansätze in Frage gestellt. Dazu kamen generelle Systemfragen, wie das Problem der Nettzahlungen. Während Dänemark, Frankreich, Portugal, Griechenland und Belgien zum Teil unterstützt von Luxemburg und Italien vor einer prinzipiellen Diskussion über das Eigenmittelsystem warnten, bestanden Deutschland, Österreich, Schweden und die Niederlande gerade auf einer solchen Debatte und auf einer „fairen Lastenverteilung“. Während die Nettozahler betonten, dass die 1,27 Prozent-Marge die absolute Obergrenze sei, die deutlich unterschritten werden müsse, stellten Spanien und Griechenland diese Begrenzung angesichts der zu erwartenden Erweiterungskosten grundsätzlich in Frage. Spanien schlug eine neue progressive Eigenmittelquelle vor, die die Einnahmen der EU erhöhen und zugleich für eine verbesserte Finanzierungsgerechtigkeit sorgen sollte.

Im Bereich der Strukturpolitik bestand Einvernehmen über allgemeine Grundsätze wie Konzentration und Vereinfachung. Die konkrete Ausfüllung dieser Begriffe blieb allerdings offen. Jede Delegation betonte die Notwendigkeit, die jeweils nationale Förderkulisse fortzusetzen; Portugal forderte den Verbleib Lisabons und der Tejo-Region in der Ziel 1-Förderung; Finnland bestand auf der Fortsetzung der Förderung der nördlichen Gebiete; Portugal und Irland hoben hervor, dass die Erweiterung nicht zulasten der Kohäsion der EU-15 gehen dürfe. Deutschland forderte einen ausreichenden Spielraum für eine nationale Regionalpolitik neben der EU-Förderung sowie die Fortsetzung der Förderung des ländlichen Raums.

Dem Europäischen Rat von Cardiff konnte schließlich nur ein Minimalergebnis vorgelegt werden.⁴⁵⁴ Dies war sowohl aus verhandlungstaktischen Motiven und zur Fortsetzung der weiteren Verhandlungen unter den nachfolgenden österreichischen und deutschen Präsidentschaften der wahrscheinlich sinnvollste und zweckmäßigste Ansatz. Implizit bedeutete dieser Ansatz aber auch, dass zur Vorbereitung der EU auf die Osterweiterung ein maximales Reformergebnis nicht angestrebt wurde und zugunsten eines konservativen, im vorgegebenen Rahmen verhafteten Ansatzes zurückgestellt wurde. Die wiederholte Betonung des Paketcharakters der Agenda 2000-Verhandlungen verstärkte die ohnehin vorhandene Komplexität der Reformbemühungen.⁴⁵⁵ Alle Fragen und Sachthemen blieben miteinander verbunden; die Gesamtschau und die Verschiebung der Behandlung der bedeutenden politischen Fragen auf die Schlussphase der Ver-

454 Vgl. Rat der Europäischen Union, Zwischenbericht über die Agenda 2000 an den Europäischen Rat (Teil I - Einleitende Zusammenfassung), Dok. 9000/98 und Rat der Europäischen Union, Zwischenbericht des Rates über die Agenda 2000 an den Europäischen Rat (Teil II - Analyse der bei den wichtigsten Fragen erzielten Fortschritte), Dok. 9000/98, ADD 1.

455 Europäischer Rat von Cardiff am 15./16. Juni 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Zi. 50ff.

handlungen verzögerten auch die Annäherung in scheinbar weniger bedeutenden technischen Fragen.

In ihren Schlussfolgerungen konnten auch die Staats- und Regierungschefs in Cardiff nur die „grundlegende Bedeutung“ der Agenda 2000 und von Reformen insgesamt anerkennen sowie den Verhandlungszeitraum bis spätestens März 1999 begrenzen. Der Rat solle, so die Staats- und Regierungschefs, „seine Arbeiten nun noch zügiger fortführen“. In der Sache ließ der Europäische Rat von Cardiff aber „alles offen.“⁴⁵⁶

1.2.2.3. Die österreichische Präsidentschaft

Der Zeitrahmen zur Verabschiedung der Agenda 2000 als Gesamtpaket und der Rechtsverordnungen bis zum März 1999 war somit politisch verbindlich in Cardiff fixiert worden. Andererseits war dieser Zeitrahmen auch durch die rechtlichen und institutionellen Rahmendaten vorgegeben. Das Mandat der Europäischen Kommission unter Jacques Santer lief regulär im Dezember 1999 aus, die Wahlperiode des Europäischen Parlaments, dessen Zustimmung zu neuen Verordnungen der Struktur- und Kohäsionsfonds erforderlich war, endete mit den Wahlen zum Europäischen Parlament am 10. bis 14. Juni 1999; die Struktur- und Kohäsionsfondsverordnungen der Periode 1994-1999 waren zeitlich befristet bis Ende 1999 und würden ohne eine neue Verordnung auslaufen – allenfalls Übergangsregelungen waren vorstellbar. Der politische Schaden eines Reformstillstandes, eine erwiesene Reformunfähigkeit und der Beweis des fehlenden Reformwillens wären für den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses und im Hinblick auf die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses negativ, die Folgen nicht kalkulierbar und kaum zu handhaben.

Die österreichische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 setzte sich als Ziel der Verhandlungen unter ihrem Vorsitz, einen ersten Entwurf für einen Gesamtbericht zu erarbeiten, in dem die Konturen der endgültigen Vereinbarung erkennbar sein sollten. Dazu sollten die Verhandlungen über die politischen Fragen des Reformpakets weiter auf Arbeits- und politischer Ebene intensiviert werden sowie die Arbeiten zu den legislativen und technischen Fragen der Verordnungen weiter vorangetrieben werden. Die österreichische Präsidentschaft strebte die unter britischem Vorsitz nicht gelungene Trennung der Einzelfragen und der Sachthemen erneut an. Die verfestigten nationalen Standpunkte über das Gesamtpaket sollten durch die differenzierte Behandlung der Sachfragen aufgeweicht und einander angenähert werden. Die Komplexität und der Stillstand der Verhandlungen durch das Festhalten an einer Gesamtlösung sollten durch ein pragmatisches Vorgehen überwunden werden und schließlich zum Eintritt in ei-

456 Christian Engel, Der Europäische Rat, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn 1998, S. 53-62, S. 60.

ne ergebnisorientierte Verhandlungssituation führen. Über die Annäherung in den Sachfragen sollten die Verhandlungen so eine neue Dynamik erhalten und schließlich auch den politischen Kompromiss ermöglichen. Der österreichische Vorsitz ging deshalb die Agenda 2000-Verhandlungen in drei Schritten an:

- Eine erste Phase bis Ende September 1998: Auf Arbeitsebene sollte eine weitere Identifizierung, Klärung und Annäherung der Positionen in den politischen Schlüsselfragen aller Reformbereiche erfolgen sowie eine Detailprüfung der Legislativvorschläge.
- Eine zweite Phase bis Ende November 1998: Auf politischer Ebene sollten die Annäherungen auf Arbeitsebene zu politischen Schlüsselfragen bestätigt und wenn möglich weiter konkretisiert werden. Der österreichische Vorsitz wollte in dieser Phase erstmals in substantielle Verhandlungen eintreten, die über die Darlegung der nationalen Standpunkte hinausgehen sollten. Auf Arbeitsebene sollten die Verhandlungen über die Verordnungstexte weiter fortgesetzt werden.
- Eine dritte Phase bis zum Europäischen Rat in Wien im Dezember 1998: In dieser Phase sollten die Formulierung und die Abstimmung des Zwischenberichts an den Europäischen Rat erfolgen.⁴⁵⁷

Die Arbeits- und Kompetenzverteilung auf politischer Ebene zwischen den Ministerräten und auf Arbeitsebene zwischen den Arbeitsgruppen des Rates sollte unangetastet bleiben. Zur Strukturierung der Verhandlungen auf Arbeitsebene in der Gruppe »Freunde der Präsidentschaft« legte die österreichische Präsidentschaft allen Delegationen einen Fragebogen⁴⁵⁸ vor, der zur Präzisierung der Standpunkte in wesentlichen Problembereichen führen sollte. Da die Kommission bereits bei der Vorlage der Verordnungsentwürfe im März 1998 ihren Bericht zum Eigenmittelsystem für den Herbst angekündigt hatte, bezog die österreichische Präsidentschaft auch die Reform der Ungleichgewichte des Eigenmittelsystems in das Gesamtpaket der Agenda 2000-Verhandlungen ein. Zugleich wurden die Arbeiten an den Verordnungsentwürfen intensiviert. Auf der Grundlage ihrer Abfrage der nationalen Positionen mit Hilfe der Fragebögen wollte der Vorsitz Kompromissentwürfe zur Überbrückung der unterschiedlichen Standpunkte in spezifischen Fragen formulieren, ohne allerdings der endgültigen Einigung über das Gesamtpaket auf politischer Ebene vorzugreifen.

Bereits zum Abschluss der ersten Phase legte der österreichische Vorsitz erste Papiere und einen ersten Zwischenbericht⁴⁵⁹ vor, in dem die erreichten Annäherungen der Delegationen auf Arbeitsebene zusammengefasst wurden und die Schwerpunkte für die weiteren Verhandlungen auf politischer Ebene benannt

457 Vgl. Rat der Europäischen Union, Vermerk des Vorsitzes. Agenda 2000 – Gestaltung der Arbeit und Zeitplan, Dok. 100054/98 v. 7.7.1998.

458 Vgl. Rat der Europäischen Union, Agenda 2000: Sachstandsbericht, Dok. 10523/98 v. 17.7.1998.

459 Vgl. Rat der Europäischen Union. Agenda 2000, Dok. 11555/98 v. 1.10.1998.

wurden. Mit diesem Schritt zu Beginn der zweiten Phase verfolgte die österreichische Präsidentschaft drei Ziele:

- Mit den Papieren sollten die Ergebnisse der Arbeitsebene fixiert und die inhaltlichen Diskussionen auf politischer Ebene in Gang gebracht werden. So sollte eine konkrete Verhandlungssituation aufgebaut und die Verhandlungen strukturiert werden.
- Darüber hinaus sollte die Befassung der politischen Ebene mit den inhaltlichen Fragen zu einer höheren Verbindlichkeit der Verhandlungen führen und die Kompromissfindung erleichtern.
- Der österreichische Vorsitz versuchte, die auseinanderdriftenden Verhandlungen zu den einzelnen Reformbereichen und in den Fachräten Finanzen (Ecofin) und Landwirtschaft auf der politischen Ebene zusammenzuführen und damit auch die vom informellen Treffen der Außenminister Anfang September 1998 in Salzburg angemahnte koordinierende Rolle des Allgemeinen Rates wieder zu stärken.

Neben den Außenministern intensivierten die Finanzminister ihre Arbeiten zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Wien auf der Grundlage eines Diskussionspapiers des Vorsitzes. Ziel des Ecofin war es, in eigener Regie eindeutige Festlegungen des mittelfristigen Finanzrahmens zu vereinbaren und damit auch klare Rahmenbedingungen für die Reformen in den Bereichen der Struktur- und der Agrarpolitik vorzugeben. Der Ecofin-Rat konzentrierte sich dabei auf die Festschreibung konkreter Haushaltsansätze in den Rubriken eins und zwei der neuen Finanziellen Vorausschau, d.h. auf die Ausgabenentwicklung der Agrarpolitik und im Bereich der Strukturfonds. Dabei betonten die Finanzminister, dass zur Erreichung des gemeinsam akzeptierten Ziels der realen Ausgabenstabilisierung die Einhaltung einer strikten Haushaltsdisziplin mit der Bereitstellung ausreichender Mittel zur Erfüllung der vertraglich festgeschriebenen Aufgaben in den beiden EU-Politikbereichen sowie zur Absicherung der erweiterungsbedingten Kosten verknüpft werden müssten. In den Verhandlungen über die konkrete Umsetzung der beiden, kaum zu vereinbarenden Prämissen wurde die Distanz der nationalen Positionen erneut deutlich. Auf der einen Seite standen die Mitgliedstaaten, die unter dem Prinzip der »realen Stabilisierung« die Festschreibung der künftigen Ausgaben auf dem Niveau der Ausgaben des Jahres 1999 (real in Preisen 1999) verstanden. Dies würde eine Begrenzung der jährlichen Zahlungen auf einer Gesamthöhe aller Ausgabenrubriken von rund 85 Mrd. Euro bedeuten.⁴⁶⁰ Auf der anderen Seite stand eine Gruppe von Staaten, die in dieser Festschreibung der Zahlungsverpflichtungen eine tatsäch-

460 Von dieser Obergrenze der gesamten Zahlungsverpflichtungen sollten jährlich rund 40 Mrd. Euro für die Agrarpolitik festgeschrieben werden (Rubrik 1) und eine Gesamtsumme von ca. 200 Mrd. Euro für die Strukturpolitischen Maßnahmen (Rubrik 2) für die gesamte Laufzeit der Finanziellen Vorausschau.

liche Verringerung der Ausgaben erkannte. Insbesondere die Mittelmeerländer lehnten eine perzipierte Ausgabensenkung kategorisch mit dem Hinweis auf das vertraglich definierte Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion und Konvergenz ab. Mit der Vorlage des Kommissionsberichts zum Eigenmittelsystem⁴⁶¹ kam ein zweiter kontroverser Themenbereich hinzu. Die Diskussion des Berichts zum Eigenmittelsystem im Ecofin-Rat zeigte auch hier nur die bekannten Interessengegensätzen zwischen Nettozahlern und -empfängern.

Auch für die Verhandlungen auf der politischen Ebene des Agrarrats legte der österreichische Vorsitz zunächst einen Fragenkatalog und für die zweite Phase ein Diskussionspapier vor. Nach schwierigen Verhandlungen verständigten sich die Agrarminister im Oktober 1998 auf einen ersten Zwischenbericht für den Allgemeinen Rat. Zusätzlich leitete der Agrarrat ein umfassenderes Kompromisspapier nach seiner Verabschiedung am 23./24. November 1998 direkt dem Europäischen Rat in Wien zu. Die Landwirtschaftsminister hielten in ihrem Bericht an der allgemeinen Formulierung des ersten Berichtes an den Europäischen Rat in Luxemburg fest. Zwischen den Mitgliedstaaten war umstritten, ob sich die Agrarminister zu der im Bericht der Kommission zum Eigenmittelsystem aufgeführten Option der nationalen Kofinanzierung der direkten Beihilfen im Agrarbereich überhaupt äußern sollten. Die diplomatische Formulierung enthielt schließlich zwar den Hinweis auf den Bericht der Kommission, aber erwähnte nicht die von der Kommission aufgezeigte Option der Kofinanzierung im Bereich der GAP.⁴⁶² Zu den technischen Fragen der einzelnen Agrarmarktsektoren wurden im Agrarministerrat nur begrenzte Lösungen erzielt. So wurde beispielsweise zwar Einvernehmen erzielt, die Interventionspreise im Sektor Ackerkulturen zu senken – aber über die Stufen und die Modalitäten des Ausgleichs bestanden weiterhin unterschiedliche Meinungen. Auch das Instrument der Flächenstilllegung sollte beibehalten werden – aber es bestanden noch größere Diskrepanzen in der Art und Weise, dieses Instrument einzusetzen. Auch die Notwendigkeit zur Senkung der Stützpreise im Rindfleischsektor war unstrittig – aber über Ziele und Ausmaß war keine Einigung zu erzielen und im Milchsektor traten ebenfalls „beträchtliche Meinungsverschiedenheiten“⁴⁶³ auf. Die strukturpolitischen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sollten, so der Agrarrat, als „zweite Säule der gemeinsamen Agrarpolitik“ etabliert werden.

461 Europäische Kommission, „Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“, KOM (1998) 560 endg. v. 7.10.1998.

462 Vgl. Annex II „Beitrag des Rates Landwirtschaft für den Europäischen Rat betreffend den Teil ‚Landwirtschaft‘ der Agenda 2000“ des Berichts des Rates an den Europäischen Rat von Wien, hier Punkt II.

463 Vgl. Berichts des Rates an den Europäischen Rat von Wien, a.a.O.

Der Allgemeine Rat der Außenminister kam zu Beginn der zweiten Phase überein, dass über die in die einzelnen Rubriken der Finanziellen Vorausschau einzusetzenden Beträge erst am Ende der Verhandlungen im Rahmen eines umfassenden politischen Kompromisses Einigung erzielt werden könne. Allerdings müsse die Lösung der horizontalen Fragen des Reformpakets und damit die Kompromissfindung nunmehr Fortschritte machen, sollte das in Cardiff vereinbarte Zieldatum eingehalten werden. Deshalb wollte der österreichische Vorsitz erste Eckpunkte einer Gesamtlösung bereits durch den Europäischen Rat in Wien festlegen lassen.

Im Bereich der technischen Fragen zur Neuformulierung der Verordnungen wurden unter österreichischer Präsidentschaft zum Teil große Fortschritte gemacht. Bei den Heranführungs- und Vorbeitrittsinstrumenten, den Transeuropäischen Netzen sowie der Verordnung zum Garantiefonds in der GAP konnte der Verhandlungsprozess über die Verordnungsentwürfe fast abgeschlossen werden. Im Bereich der Strukturfondsverordnungen und der Marktordnungen im Agrarbereich könnten wichtige Fortschritte erzielt werden, die die Form der neuen Verordnungen erkennen ließen. Der Rat konnte schließlich einen sehr umfangreichen, rund 650 Seiten umfassenden Bericht vorlegen, der sich aus dem Sachstandsbericht des Allgemeinen Rates, den Berichten des Ecofin-Rates und des Agrarrates sowie fünf umfangreichen Addenden zu den notwendigen Verordnungsentwürfen zusammensetzte.⁴⁶⁴ In diesen Anhängen wurden der aktuelle Verhandlungsstand, die Fortschritte sowie die noch bestehenden unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten zusammengestellt.

Die Staats- und Regierungschefs konnten anlässlich ihres Treffens am 11./12. Dezember 1998 in Wien keinen Durchbruch in den schwierigen politischen Fragen oder weitergehende inhaltliche Ergebnisse erzielen. Zwar wurde in den Schlussfolgerungen festgestellt, dass „beträchtliche Fortschritte“ erzielt worden seien, dass die Berichte des Rates eine gute Grundlage für die weiteren Arbeiten darstellten und die „Hauptkomponenten einer abschließenden Einigung“ ermittelt werden konnten sowie in einigen Bereichen „ein gewisses Maß an Übereinstimmung deutlich geworden“ sei. Konkrete Festlegungen konnte der Europäische Rat von Wien allerdings nur in zwei Punkten erreichen. Die zeitliche Vorgabe des Europäischen Rates von Cardiff, vor den Wahlen zum Europäischen Parlament zu einer umfassenden Einigung zu kommen, wurde bestätigt und mit einer Terminsetzung konkretisiert. Zugleich wurde noch einmal festgehalten, dass die Agenda 2000 „als ein Paket, über das nur als ganzes eine Einigung erzielt werden kann“, betrachtet werden solle.⁴⁶⁵ Darüber hinaus konnte der Euro-

464 Vgl. Rat der Europäischen Union, Agenda 2000: Sachstandsbericht des Rates an den Europäischen Rat, Dok. 13621/98 Agenda 229.

465 Europäischer Rat in Wien, 11./12. Dezember 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 7, S. 69-87, S. 75, Rdnr. 54-57.

päische Rat nur eine Fortsetzung der „sorgfältigen Prüfung“ und die Eckpunkte der Gesamtlösung – Solidarität und strenge Haushaltsdisziplin – einfordern und wiederholen.

1.2.2.4. Die deutsche Präsidentschaft

Die deutsche Präsidentschaft hatte von Wien die präzise Vorgabe erhalten, bis zum 24./25. März 1999 die Verhandlungen mit einer Gesamtlösung abzuschließen. Die strikte Zeitvorgabe von drei Monaten bedeutete zwangsläufig eine weitere Intensivierung und Politisierung der Verhandlungen in der Schlussphase. Mit der zweiten Entscheidung des Europäischen Rats von Wien, die Agenda 2000 nur als Gesamtpaket zu verabschieden, wurde eine bedeutende Vorentscheidung für das Verfahren der Verhandlungsführung unter deutscher Präsidentschaft getroffen. Die Annäherung in den fundamentalen politischen Streitpunkten in allen Verhandlungsdossiers musste wieder ins Zentrum der Verhandlungen gerückt werden, um möglichst frühzeitig zu einer Gesamtschau eines Kompromisspakets zu kommen. Der deutsche Vorsitz legte daher direkt zu Beginn der Präsidentschaft ein politisches Papier vor, das den Rahmen der politischen Gesamtlösung vorzeichnete und somit als Diskussionsgrundlage für die politischen Verhandlungen dienen sollte.⁴⁶⁶ Zugleich wurde mit diesem Papier auch der im Verlauf der Verhandlungen auszufüllende Entwurf der Ende März zu verabschiedenden Schlussfolgerungen vorgelegt. In dieser so bezeichneten »Verhandlungsbox« wurden die Themenblöcke des Gesamtpakets »Agenda 2000«, wie sie von der Sondertagung des Europäischen Rates in Berlin verabschiedet werden sollten, zusammengestellt.⁴⁶⁷ Aufbauend auf dem Bericht (inkl. der Addenden) der österreichischen Präsidentschaft legte der deutsche Vorsitz in enger Abstimmung mit Kommission und Generalsekretariat des Rates weiterführende Non-Papers vor, in denen Lösungsoptionen zur Auflösung der bestehenden Diskrepanzen aufgezeigt werden sollten.

Ziel dieser Verhandlungsmethode war es, nach der schnellen prinzipiellen Verständigung auf die Verhandlungsbox zu intensiven Verhandlungen in den einzelnen Dossiers auf politischer Ebene zu kommen, deren Zwischenergebnisse jeweils im Allgemeinen Rat zusammengeführt werden sollten. In einem nächsten Schritt sollte dann dieses Gesamtpaket auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs und der Außenminister im Rahmen informeller Treffen sowie durch bilaterale Gespräche mit Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer weiter verhandelt werden. Auf höchster Ebene sollten die meisten politischen Streitpunkte bei einer Sondertagung des Europäischen Rates im Februar 1999

466 Vgl. Jonas Tallberg, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU-Negotiations*, in: *JCMS*, 2004, Vol. 42, No. 5, S. 999-1022, S. 1008ff.

467 Vgl. David Galloway, *Agenda 2000*, a.a.O., S. 15.

möglichst ausgeräumt werden. Die Verhandlungsbox sollte so im Wechselspiel zwischen politischer Ebene und Arbeitsebene abgearbeitet und ständig weitergeschrieben und die Zahl der auf dem Gipfel Ende März noch zu lösenden Fragen auf ein Minimum begrenzt werden. In Anlehnung an die früheren Verhandlungen zu den Delors-Finanzpaketen sah der deutsche Verhandlungsansatz für die Endphase der Agenda 2000-Verhandlungen einen dreistufigen Prozess vor:

1. Zunächst sollten die nationalen Verhandlungspositionen über das unter österreichischer Präsidentschaft erreichte Ausmaß weiter aneinander angenähert und die Zahl der offenen Streitpunkte verringert werden.
2. Anschließend sollte auf politischer Ebene der nahezu zeitgleich tagenden Außenminister-, Ecofin- und Agrarministerräte sowie dem informellen Gipfel der Staats- und Regierungschefs auf dem Bonner Petersberg die Grundlage für einen Gesamtrahmen der Abschlussverhandlungen abgesteckt werden.
3. Nach dieser Vorbereitung des Gesamtpakets sollten schließlich die letzten politischen Fragen auf dem Berliner Gipfel abschließend verhandelt werden.

Kernpunkt der deutschen Verhandlungsführung war die frühzeitige Zusammenführung der Verhandlungsstränge, insbesondere von Agrarreform und Finanzieller Vorausschau. Dem Allgemeinen Rat der Außenminister kam dabei die zentrale Rolle zu, auch um die Eckpunkte für die Verhandlungen in den Fachräten zu definieren. Dabei sollte unter dem Stichwort Kohärenz gewährleistet werden, dass eine Einigung auf die zentrale Reform der Gemeinsamen Agrarreform nicht unabhängig von den finanziellen Rahmenvoraussetzungen erfolgte. Vielmehr sollte der finanzielle Rahmen durch den Ecofin fixiert und den Agrarministern als Richtschnur ihrer Reformbemühungen vorgegeben werden. Somit rückte die deutsche Präsidentschaft die Verhandlungen über den allgemeinen Finanzrahmen und damit die Finanzausstattung der zu reformierenden Politikbereiche in den Vordergrund.

Am Ende der österreichischen Präsidentschaft zeichneten sich folgende Elemente des Gesamtpakets ab, ohne dass darüber bereits ein formeller und bindender Beschluss getroffen werden konnte:

- Die Einigung auf die Grundprinzipien der strikten Haushaltsdisziplin und der Ausgabeneffizienz auf europäischer Ebene.
- Die siebenjährige Geltungsdauer der neuen Finanziellen Vorausschau und die Aufnahme einer neuen Ausgabenrubrik 7 »Heranführungshilfen«.
 - Die Abgrenzung der erweiterungsbedingten Ausgaben der neuen Ausgabenrubrik von den für die EU-Mitglieder reservierten Finanzmitteln (*ringfencing*). Entsprechend der Vorgaben der Europäischen Räte von Cardiff und Wien sollten die beitriffsbedingten Ausgaben von den Mitteln, die für die EU-15 vorgesehen wurden, gesondert ausgewiesen werden.

- Eine Reform des Eigenmittelsystems mit dem Ziel der Beitragsgerechtigkeit, der Transparenz und der Kosteneffizienz.
- Die Reduzierung auf drei Förderziele im Bereich der strukturpolitischen Maßnahmen.

Zur Beibehaltung der 1,27%-Eigenmittelobergrenze des EU-BSP für die Gesamtausgaben im Rahmen der Finanziellen Vorausschau bestand große, wenn auch nicht alle 15 Mitgliedstaaten einschließende Zustimmung. Das Gleiche galt für die Festschreibung der 0,46%-Obergrenze bei den Strukturausgaben.

Umgekehrt bedeutete diese Sachlage, dass in einer Vielzahl von Einzelfragen der Verordnungstexte sowie in grundlegenden Punkten des politischen Gesamtkompromisses noch Einigungsbedarf bestand. In Stichpunkten waren dies:

- Bei den Strukturfonds z. B. die endgültige Definition der Förderkriterien für die neuen Ziele, insbesondere die Berechnungsgrundlage (regionaler oder nationaler Wohlstand, Berücksichtigung der Arbeitslosenquote); der Gesamtanteil der Haushaltsmittel der Rubrik 2 und die Aufteilung zwischen den Förderzielen; die avisierten Übergangsregelungen; die Frage der Übereinstimmung von nationalen und europäischen Fördergebieten und die Einräumung eines Förderfreiraums für nationale und regionale Strukturförderprogramme; die Ausgestaltung der neuen Gemeinschaftsinitiativen.
- In der Agrarpolitik z. B. die grundsätzlichen Fragen der Möglichkeit einer nationalen Kofinanzierung und der Reform des Milchsektors, die Schritte und das Ausmaß der Preissenkungen sowie der Kompensation in Form von direkten Ausgleichszahlungen (z. B. die Degressivität der Direktzahlungen); der Anwendungsbereich der Verordnungen; die Berücksichtigung umweltchonender landwirtschaftlicher Produktion.
- Bei der Finanziellen Vorausschau und dem Eigenmittelsystem z. B. die Berechnungsgrundlage des Finanzrahmens (konstante Preise von 1999 oder laufende Preise); die Umsetzung der Vorgabe zur Abgrenzung der beitriffsbedingten Ausgaben von den Ausgaben für die EU-15 (das Kommissionsmodell sah eine Erweiterungsreserve vor; der Berliner Kompromiss ergab schließlich eine separate Finanzielle Vorausschau für eine EU-21); die Reform des Eigenmittelsystems im Hinblick auf die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte (Nettosalden) und die Frage des britischen Beitragsratts.

Die deutsche Präsidentschaft legte umgehend nach der prinzipiellen Zustimmung aller Delegationen zur Verhandlungsbox ein ausführlicheres Non-Paper zur künftigen Finanziellen Vorausschau vor. In diesem Papier wurden die verschiedenen Optionen zur Mittelbindung in den sieben Ausgabenrubriken zusammengestellt, die ausgehend von den Vorschlägen der Kommission bis zum Bericht an den Europäischen Rat von Wien in die Verhandlungen eingebracht worden waren. Damit verbunden waren Vorschläge des Vorsitzes, wie man zu einer Annäherung kommen könne, sowie eine Abfrage der Haltung aller Delegationen zu diesen Vorschlägen.

Tabelle 5 Nationale Verhandlungspositionen zu Beginn der deutschen Präsidentschaft

	B	DK	D	FIN	F	GR	UK	I	IRL	LUX	NL	A	P	SE	ESP
Finanzrahmen und Eigenmittelsystem															
Prinzip der „realen Konstanz“	+/-	+/-	++	+/-	+	--	++	-	-	-	++	++	--	++	--
Stärkung der BSP-Eigenmittel	--	-	+	-	+	+/-	-	--	+/-	+/-	+	+	+/-	+/-	+/-
Genereller Korrekturmechanismus	+/-	+/-	+	-	-	+/-	-	-	+/-	+/-	+	+	-	+	-
Abschaffung des GB-Rabatts	+	+	++	+	+	+	--	+	+	+	+	+	+	+	+
Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik															
Übereinstimmung mit dem Vorschlag der EU-Kommission	+	+*	+	(+)	(+)	(+)	+*	+*	+	(+)	-	(+)	+/-	+*	-
Nationale Kofinanzierung	+	-	+	+/-	--	--	++	+	-	+	+	+	-	++	-
Degressivität	+/-	+	-	+/-	+	-	++	+	+	+	+/-	+	+/-	+	+/-
Reform der Strukturfonds															
Übereinstimmung mit den Vorschlägen der EU-Kommission	+	+	+	(+)	+	+	(+)	+	+	+	(+)	+	-	(+)	-
Auslaufen des Kohäsionsfonds für WWU-Teilnehmer	+/-	+/-	++	+/-	+/-	--	+	+/-	-	+/-	+	+	--	+	--
Besondere Interessen	+	-	+	++	-	+	+	+	+	-	+	+	++	+	++

Legende: * mit Ausnahme des Milchsektors ++ unbedingt dafür + dafür +/- keine Festlegung - dagegen -- keinesfalls
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von John Peet/Kitty Ussher, The EU budget: an agenda for reform?, CER Working Paper, London, Februar 1999.

Die Gegenüberstellung der Finanzmittel in den einzelnen Rubriken drückte die noch immer große Diskrepanz der verschiedenen Standpunkte in Zahlen aus. In der Rubrik 1 »Gemeinsame Agrarpolitik« bestand zwischen den einzelnen nationalen Standpunkten eine Differenz von rund 45 Mrd. Euro für die gesamte Laufzeit der Finanziellen Vorausschau, in Rubrik 2 »Strukturpolitische Maßnahmen« bestand eine Diskrepanz von insgesamt 47 Mrd. Euro, in den übrigen Rubriken »interne Politikbereiche, externe Politikbereiche und Verwaltungsausgaben« eine Diskrepanz von insgesamt rund 20 Mrd. Euro. Ziel der weiteren Verhandlungen war es nun, mittels inhaltlicher Reformen zu einer Kostensenkung und damit zu einer Verengung der Finanzkorridore zwischen den einzelnen Standpunkten zu gelangen.

Trotz der allgemeinen Einsicht, zu Kostenbegrenzungen in allen Rubriken zu gelangen, lagen die Positionen der Delegationen in der Substanz also weit auseinander. Die Kohäsionsländer beharrten weiterhin auf einer signifikanten Steigerung der Strukturausgaben; Großbritannien war nicht bereit, über seinen Sonderabbatt zu verhandeln; Frankreich lehnte die Kofinanzierung als Element der Reformen im Agrarsektor ab; Belgien forderte eine neue Eigenmittelquelle in Form einer europäischen Energiebesteuerung und Italien lehnte die stärkere BSP-bezogene Orientierung der Einnahmequellen ab. Die Hauptnettozahler, insb. die nördlichen Mitgliedstaaten, unterstützen dagegen das Konzept der realen Konstanz und eine deutliche Unterschreitung der von der Kommission vorgelegten Mittelbindungen. Zusätzlich forderten sie weiterhin eine Reform des Eigenmittelsystems, mit dem Ziel die eigene Beitragslast abzusenken. Dagegen hatte die Kommission frühzeitig darauf hingewiesen, dass das Konzept der realen Konstanz nicht vereinbar sei mit einer umfassenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Tiefgreifende und spürbare Reformschritte könnten nur schrittweise umgesetzt werden und seien politisch nicht durchsetzbar ohne ausreichende Kompensationen für die betroffenen Landwirte. Dies bedeute in der Konsequenz eine kurzfristige Erhöhung des Agrarhaushalts bei einem langfristig höheren Einsparvolumen.

Der Allgemeine Rat hatte allerdings auf seiner ersten Sitzung unter deutschem Vorsitz im Januar 1999 Einigkeit darüber erzielt, dass auch für die Rubrik 1 „Gemeinsame Agrarpolitik“ der Finanziellen Vorausschau eine Obergrenze eingesetzt werden sollte, die den Agrarministern als Richtschnur für ihre Reformbemühungen dienen sollte. Diese Obergrenze der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 sollte mit 40,5 Mrd. Euro jährlich auf dem Betrag des Jahres 1999 eingefroren werden. Über die Verteilung dieser »realen Konstanz« im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik über den Siebenjahreszeitraum bestand allerdings weiterhin Verhandlungsbedarf.

Die entscheidende Tagung der Landwirtschaftsminister im Februar 1999 wurde begleitet von großen Demonstrationen und heftigen Protesten der natio-

nalen und europäischen Bauernverbände in Brüssel und in ganz Europa. Die Demonstrationen waren so heftig, dass der deutsche Landwirtschaftsminister Funke als amtierender Ratsvorsitzender und der EU-Landwirtschaftskommissar Fischler eine Delegation der Bauernverbände zu einem Gespräch empfangen und der Beginn der Ratstagung sich verzögerte. Der Verlauf der Ratstagung war von Beginn an schwierig und kontrovers. Mehrfach wurden die Sitzungen für bilaterale Gespräche des Vorsitzes mit den einzelnen Delegationen (Beichtstuhlverfahren) unterbrochen. Die Minister stützten sich auf Papiere des SAL sowie einer unter deutscher Präsidentschaft eingesetzten ad hoc-Arbeitsgruppe »Hochrangige Gruppe Landwirtschaft«. Diese Diskussionspapiere waren im Vorfeld der vorentscheidenden Ratstagung nach einer Vielzahl von bilateralen Vorgesprächen, in denen die deutsche Präsidentschaft Kompromissmöglichkeiten auszuloten versuchte, erarbeitet worden.⁴⁶⁸ Im Verlauf der Tagung wurden die Papiere dann mehrfach modifiziert. Es wurden neue Kompromisspapiere zu den einzelnen Sektoren der Agrarpolitik (insb. Rindfleisch, Milch, Ackerkulturen und Wein) erarbeitet, dem Ratsplenum vorgelegt und diskutiert. Im Zentrum der Debatten zu den horizontalen Fragen standen insbesondere die Finanzierungsfragen aber auch die Frage der Förderung des ländlichen Raums und die Berücksichtigung horizontaler umweltpolitischer Belange.

Ausgangspunkt der Verhandlungen der Landwirtschaftsminister war die konkrete Vorgabe zur Einhaltung der 40,5 Mrd. Euro Grenze. Alle Mitgliedstaaten hatten sich in den Tagungen des Allgemeinen Rates und des Finanzminister-Rates auf diese Marge der realen Konstanz verpflichtet. Die ursprünglichen Vorstellungen der Kommission sahen dagegen eine Steigerung der Ausgaben von zunächst 5,3 Mrd. Euro im Bereich der GAP vor, die zur Finanzierung der weitergehenden Reformvorstellungen vorgesehen waren. Zur Erfüllung der Zielvorgaben hatte die Kommission dann ein neues Papier vorgelegt, das basierend auf dem von Frankreich eingebrachten Konzept der Degressivität der direkten Beihilfen für alle Sektoren eine einheitliche jährliche Kürzung der Direktbeihilfen in Höhe von 3 Prozent bei einem festzusetzenden Freibetrag vorsah. Diese Degressivität sollte nach den Vorschlägen der Kommission erst ab dem Jahr 2004 bzw. 2005 beginnen. Frankreich hatte das Degressivitätsprinzip mit dem Ziel eingebracht, jedem Argument zur Einführung einer Kofinanzierung zuvorzukommen und die Agrarausgaben dennoch zu begrenzen.

Die Forderungen nach einer degressiven Gestaltung der Direktzahlungen wurden auch von Österreich, Großbritannien, Schweden, Dänemark, Italien, Irland und Luxemburg unterstützt, allerdings mit unterschiedlichen Vorstellungen zur Umsetzung. Schließlich lagen drei verschiedene Degressionsmodelle auf dem Verhandlungstisch mit unterschiedlichen Einsparvolumina:

468 Vgl. Jonas Tallberg, *The Power of the Presidency*, a.a.O., S. 1009.

- Das Modell der Kommission sah eine prozentuale Degression für jedes Jahr der Finanzplanung vor, ohne besondere Berücksichtigung der Betriebsgrößen.
- Das französische Modell dagegen sah eine schrittweise und zeitlich gestaffelte Degression der Direktzahlungen vor, mit unterschiedlichen jährlichen Degressionssätzen von 3 Prozent bei Ackerkulturen und von 1 Prozent bei sonstigen Produkten.
- Das österreichische Modell koppelte die noch näher zu bestimmenden Degressionssätze an die Betriebsgrößen.

Während der Verhandlungen des Agrarrates unterstützen schließlich einige Delegationen eine Kombination der Modelle. Um zu einem Ausgleich zwischen den Reformzielen, dem anvisierten Einsparvolumen und dem Schutz der Interessen der Landwirte zu kommen, legten der deutsche Vorsitz und die Kommission schließlich ein gemeinsames Kompromisspapier für das gesamte Agrardossier vor. Als sich weder im Rahmen bilateraler Einzelgespräche noch im Ratsplenum eine Einigung abzeichnete, unterbrach der Vorsitz die Sitzung. Am Ende der ersten Verhandlungswoche hatten die Delegationen Einigung über die Reformen in den Sektoren Wein und Ackerkulturen sowie in der horizontalen Frage der Förderung des ländlichen Raums erzielt. Umstritten waren demnach noch immer die Sektoren Rind- und Kalbfleisch sowie Milch. In der Frage der Reform des Milchsektors standen sich zwei Gruppen diametral gegenüber. Eine Gruppe forderte eine grundlegende Reform des Sektors mit dem klar definierten Ziel, das Quotensystem bis zum Jahr 2006 auslaufen zu lassen (insbesondere Großbritannien, Dänemark, Italien und Schweden). Dagegen sperrte sich eine zweite Gruppe, die eine weitergehende Reform und insbesondere den Ausstieg aus der Milchquote grundsätzlich ablehnte (v.a. Irland, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Portugal, Griechenland und Spanien).

Im Verlauf der ersten Verhandlungswoche prallten nicht nur unterschiedliche Positionen in Sachfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik aufeinander. Vielmehr waren auch die unterschiedlichen Vorstellungen über die Bedeutung des Agrarsektors und die Rolle der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses im Hintergrund der Verhandlungen spürbar. Insbesondere von französischer Seite wurde deutliche Kritik an der deutschen Verhandlungsführung geäußert. Diese, zu diesem Zeitpunkt – die Verhandlungen im Rat dauerten an – in ihrer Schärfe und Publizität überraschende französische Kritik hatte vorrangig verhandlungstaktische Ziele. In Paris wurde befürchtet, dass eine massive Preissenkung im Rindfleischsektor, der die produktiven französischen Produzenten bevorzugt hätte, nicht zustande käme und dagegen zur Erreichung der »realen Konstanz«, gegen den dezidierten Willen Frankreichs, der Einstieg in eine kofinanzierte Agrarpolitik eingeschlagen würde. Darüber hinaus war die Kritik auch Ausdruck einer Enttäuschung

über das Infragestellen der unausgesprochenen deutsch-französischen Übereinkunft zur besonderen Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik für Frankreich und die französische Europapolitik.

Die Brisanz der Verhandlungen im Agrarrat wurde durch den informellen Gipfel des Europäischen Rats auf dem Bonner Petersberg während der Verhandlungsunterbrechung der Landwirtschaftsminister noch verstärkt. Die Staats- und Regierungschefs hatten am 26. Februar 1999 gerade noch einmal die fundamentale Bedeutung der Einhaltung der Finanzierungsbegrenzung betont. Zwischen den Landwirtschaftsministern war allerdings umstritten, ob unter der 40,5 Mrd. Euro Obergrenze der realen Konstanz ein Durchschnittswert für Gesamtlaufzeit der Finanziellen Vorausschau zu verstehen sei, oder ob diese Marge in jedem der sieben Jahr einzuhalten sei. Die Kompromissvorschläge von Kommission und deutschem Vorsitz hatten zusätzlich allesamt das Manko, dass damit die 40,5 Mrd. Euro-Marge überschritten worden wäre.

Bei der Wiederaufnahme der Verhandlungen der Agrarminister im März 1999 legte die deutsche Delegation (und dies ausdrücklich nicht in ihrer Funktion als Präsidentschaft) einen neuen Kompromissvorschlag vor, der den französischen Bedenken entgegenkam.⁴⁶⁹ Der Vorschlag hätte ein größeres Einsparvolumen insbesondere durch den Verzicht auf eine Reform des Milchsektors erreicht. Allerdings lag zugleich noch das letzte Kompromisspapier von Kommission und Präsidentschaft auf dem Verhandlungstisch, das der Mehrheit der Delegationen größere Vorteile einräumte. Erst nach wiederum sehr langwierigen Verhandlungen im Rat, wiederum unterbrochen von bilateralen Gesprächen, war am 11. März 1999 eine Verständigung möglich, die indessen noch immer nicht die Zustimmung aller Delegationen fand. Portugal hatte dem Kompromiss nicht zugestimmt und Frankreich und die Niederlande hatten gegen einzelne Elemente Vorbehalte eingelegt.

Ergebnis der zähen Verhandlungen war eine auf 20 Prozent verringerte Preissenkung im Rindfleischsektor bei unterschiedlichen Kompensationszahlungen, eine Verlängerung der Milchquote bis 2006 unter dem Vorbehalt einer Überprüfung im Jahr 2003 und eine schrittweise Preissenkung im Bereich der Ackerkulturen. Dennoch lag dieser Kompromiss um rund 7 Mrd. Euro über der vorgegebenen Messlatte der realen Konstanz und ca. 1,5 Mrd. Euro über dem Modell der Kommission.

Diese Überschreitung war Handhabe für den französischen Staatspräsidenten Chirac bereits am Tag der Rückkehr seines Agrarministers aus Brüssel die Einigung in Frage zu stellen. Die Außenminister verständigten sich jedoch auf ihrem informellen Treffen am 13./14. März 1999 auf Schloss Reinhartshausen im Rheingau, also unmittelbar nachdem der Agrarkompromiss vorlag, darauf, die-

469 Vgl. „Funke regt neue Kompromisslösung an. EU-Kommission weist Vorschlag zurück“, in: FAZ v. 6.3.1999.

ses Kompromisspaket nicht wieder aufzuschnüren. Die gleiche Haltung nahm auch der Ecofin-Rat auf seiner Tagung am 15. März ein. Allerdings sollten weitere Möglichkeiten der Einsparung und der Einfügung von Degressionselementen geprüft werden. Damit konnte sich auch Frankreich prinzipiell einverstanden erklären.

Zur weiteren Vorbereitung des entscheidenden Berliner Gipfels sah die deutsche Präsidentschaft eine Rundreise von Bundeskanzler Schröder zu den Partnern in allen Mitgliedstaaten sowie ein Treffen der EU-Außenminister als letzte Etappen vor dem Gipfel vor. Diese beiden Schritte sollten einerseits der Präsidentschaft Kompromisswege zeigen und andererseits die Regierungen der Mitgliedstaaten auf die strittigen Punkte und die von der Präsidentschaft erwogenen Lösungen vorbereiten. Zur letzten Außenministertagung vor dem Treffen des Europäischen Rats legte die deutsche Ratspräsidentschaft ein Gesamtdokument vor, das basierend auf der ursprünglichen Verhandlungsbox alle Elemente für eine Verständigung beinhaltete. Auf der Grundlage dieses Dokuments wurden die Verhandlungen in Berlin geführt.

Vor dem Berliner Gipfel ergab sich folgende Verhandlungssituation:

1. Im Bereich der Strukturfonds lag der Korridor in der Verhandlungsbox zwischen 190,5 und 216 Mrd. Euro. Da aber alle Delegationen bis zum Berliner Gipfel offiziell an ihren Maximalpositionen festhielten, lag die Spanne sogar zwischen 190 und 240 Mrd. Euro, mit der niederländischen und der spanischen Position als Eckpunkten. Offen war auch die Frage nach der Ausgestaltung der *Phasing Out*-Formel für Regionen bzw. Mitgliedsländer, die aus der Ziel 1-Förderung herausfallen würden. Hier wurden die Sonderfälle Irland und Portugal (Tejo-Region) von allen Delegationen anerkannt. Auch andere Mitgliedstaaten hatten auf besondere Situationen hingewiesen, z.B. die Niederlande, Belgien oder Großbritannien, die allerdings noch nicht von allen Delegationen akzeptiert waren. Weiterhin offen waren die Fragen der Berücksichtigung des regionalen Wohlstands als Einstufungskriterium und eine angemessene Beachtung der Arbeitslosenquote bei den strukturpolitischen Maßnahmen. Bei den technischen Fragen der Formulierung der Verordnungstexte war bis zum Berliner Gipfel auf der Ebene des AStV weitgehende Einigung erzielt worden. Die legislative Arbeit an den Verordnungen zu den Struktur- und Kohäsionsfonds war damit zunächst abgeschlossen.
2. Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik standen über den erzielten Kompromiss des Agrarrates hinaus zusätzliche Degressionselemente zur Debatte. Zugleich bestanden einzelne Delegationen, wie Großbritannien und die Niederlande, auf der Möglichkeit, Kofinanzierungselemente weiter zu prüfen. Von allen Mitgliedstaaten wurde die Notwendigkeit anerkannt, doch noch zu zusätzlichen Einsparungen vorzunehmen und so zu einer Einhaltung der 40,5 Mrd. Euro Obergrenze zu gelangen. Die französische Regierung hatte Einsprüche gegen das vorliegende Agrardossier

angekündigt, die an den zuvor vertretenen Positionen im Agrarrat anknüpften.

3. Im Bereich der Eigenmittel zeichnete sich eine Kombination der unterschiedlichen Lösungsoptionen ab. Die italienische Delegation hatte bereits im Ecofin eine flexiblere Position in der Frage der Verminderung des Anteils der Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle zugunsten einer am Bruttosozialprodukt orientierten Eigenmittelquelle zu erkennen gegeben. Absehbar war somit bereits im Vorfeld des Berliner Gipfels, dass die Reform des Eigenmittelsystems folgende Elemente beinhalten würde: eine Überprüfung des „Britten-Rabatts“ und eine Stärkung der BSP-Eigenmittelquelle.

Für die übrigen auf dem Verhandlungstisch verbliebenen Optionen – Kapungsmodell bzw. allgemeiner Korrekturmechanismus und Kofinanzierung im Bereich der GAP – sowie für die übrigen offenen Fragen, wie dem Zeitpunkt, zu dem die Änderung des Eigenmittelbeschlusses wirksam werden sollte, und die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle musste der Berliner Gipfel eine Lösung finden.

1.2.2.5. Der Berliner Gipfel

In Berlin wurde ein Kompromiss⁴⁷⁰ gefunden, der sich in der Hauptsache aus drei Dossiers zusammensetzte – der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds und der Reform des Eigenmittelsystems – und sich in den Rubriken und Zahlen der neuen Finanziellen Vorausschau manifestierte. Insgesamt sollte das Berliner Gesamtpaket europäische Solidarität mit strenger Haushaltsdisziplin verbinden. In den Schlussfolgerungen von Berlin hieß es zusammenfassend: „Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die in diesen Schlussfolgerungen dargelegten politischen Reformen und der Finanzrahmen zu ihrer mittelfristigen Finanzierung sicherstellen werden, dass die Union für die in der nächsten Zeit zu bewältigenden Aufgaben und eine erfolgreiche Gestaltung der bevorstehenden Erweiterung gerüstet ist.“⁴⁷¹

Die politischen Rahmenbedingungen für eine Einigung des Europäischen Rats waren angesichts der zusätzlichen zeitlichen und politischen Belastungen durch die latent schwelende Kosovo-Krise und die Suche nach einem Ausweg aus der schwierigen institutionellen und personellen Notlage, in der sich die EU nach dem Rücktritt der Europäischen Kommission befand, überaus schwierig. Die Verhandlungen über das Gesamtpaket dauerten mehr als 20 Stunden und

470 Zur nachfolgenden Darstellung der Ergebnisse des Europäischen Rats von Berlin vgl. Christoph Jessen, *Agenda 2000: Das Reformpaket von Berlin als Erfolg für Gesamteuropa*, in: *integration*, 1999, 22. Jg., H. 3, S. 167-175.

471 Europäischer Rat in Berlin, 24./25. März 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Teil I *Agenda 2000*, Punkt 3.

wurden in verschiedenen Zusammensetzungen und auf unterschiedlichen Ebenen nahezu permanent geführt.

Die französische Delegation um Staatspräsident Chirac hatte ihre Ankündigung eingehalten und mehrere Änderungsanträge zu dem Agrardossier vorgelegt. Damit war der Kompromiss der Agrarminister hinfällig und das gesamte Agrarpaket wurde erneut verhandelt. Nach der Einschaltung der »Hochrangigen Gruppe Landwirtschaft« für den Bereich der GAP, weiteren bilateralen Gesprächen im Beichtstuhlverfahren zu allen Dossiers und parallel tagenden Verhandlungsrunden, zu denen Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer die Delegationen zusammengerufen hatten, wurde ein neues Kompromisspapier für das Gesamtpaket entworfen. Allerdings konnte auch dieses Papier der Präsidentschaft zunächst nicht die Zustimmung der Delegationen finden. Schließlich wurden die französischen Forderungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (u.a. eine Verschiebung der Kürzung der Garantiepreise für Molkereiprodukte, eine Verringerung der vorgesehenen Einschnitte bei den Interventionspreisen für Getreide und eine Schlachtpremie für Kälber), die Forderung der Kohäsionsländer nach einer Aufstockung des Kohäsionsfonds um 3 Mrd. Euro gegenüber den Ansätzen der Verhandlungsbox und die Einzelforderungen fast aller Mitgliedstaaten nach Extrazahlungen für förderungswürdige Sonderfälle der Regionalfonds in das Berliner Paket aufgenommen.⁴⁷²

In den anschließenden Stellungnahmen und Pressekonferenzen am Morgen des 26. März 1999 zeigten sich alle Delegationen sichtlich erleichtert und zufrieden. Bundeskanzler Gerhard Schröder nannte das Berliner Ergebnis einen „guten Kompromiss“, Bundesaußenminister Fischer sah darin gar eine „hervorragende Grundlage“ für die Osterweiterung und der zu diesem Zeitpunkt nur noch kommissarische Kommissionspräsident Jacques Santer sprach von einem wichtigen Schritt zur Einigung Europas. Jacques Chirac nannte die Agenda 2000 eine „vernünftige Vereinbarung“ und Tony Blair wurde mit den Worten zitiert: „Wir haben ein positives Ergebnis erzielt und das heißt: kein Euro mehr, kein Euro weniger.“ Der spanische Premier Jose Maria Aznar nannte das Ergebnis sogar „zweifellos exzellent, ich bin wirklich zufrieden.“⁴⁷³

472 Die Journalisten Henning Krumrey und Ines Zöttl berichteten, dass sich die deutsche Präsidentschaft in dieser Frage eines „simplen, aber wirksamen Tricks“ behalf. „In der ersten Runde reservierte sie für die 15 EU-Mitglieder nur 98 Prozent der zur Verfügung stehenden Gelder - keiner merkte es. Aus dem Reservetopf von über vier Milliarden Euro konnte Schröder dann jedem Land Extrawünsche erfüllen, ohne ständig neue Verteilungskämpfe auszulösen.“ Hans-Henning Krumrey /Ines Zöttl, „Europa geht vor. Mit dem Verzicht auf eine baldige Senkung der Nettobeiträge bezahlte die deutsche Bundesregierung den Berliner Gipfel-Erfolg“, in: Focus, 1999, Nr. 13 v. 29.2.1999. Ähnlich auch Brigid Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations: La Présidence Coûte Cher?*, in: *German Politics*, 2000, Vol. 9, No. 3, S. 1-22, S. 16.

473 Vgl. DPA Meldungen v. 26.3.1999 und weitere Presseberichterstattung in überregionalen Tageszeitungen. Mit weitere Stellungnahmen wurden zitiert Viktor Klima: „Wir ha-

Dabei war es schon ein Erfolg, dass es überhaupt zu einer Einigung gekommen war angesichts überaus widriger EU-interner und externer Begleitumstände: Der Beginn der NATO-Luftangriffe gegen die Bundesrepublik Jugoslawien hatte zunächst den Europäischen Rat überrascht und wurde dann von den Staats- und Regierungschefs diskutiert. Ebenso hatte die unklare institutionelle Situation nach dem Rücktritt der Europäischen Kommission am 15. März das Treffen des Europäischen Rats beschäftigt. Sowohl die Vorbereitung als auch der Auftakt des Gipfels selbst waren mit der schwierigen Suche nach einem Nachfolger für Jacques Santer belastet. Für beide Probleme benötigten die Staats- und Regierungschefs Zeit, die von der Verhandlungsdauer für die Agenda 2000-Probleme abging. Beide Krisen erhöhten jedoch zugleich auch den politischen Einigungsdruck, in Berlin einen Kompromiss zu verabschieden.

1.2.3. Die Ergebnisse von Berlin

Im Ergebnis wurde in Berlin eine weitere prozentuale Steigerung des Haushaltsvolumens über die 1,27%-Marge des EU Bruttosozialprodukts hinaus verhindert. Damit wurde der Trend zur Ausweitung des EU-Budgets erstmals begrenzt, denn der Haushalt wuchs in absoluten Mittelansätzen nur noch durch das wirtschaftliche Wachstum des BIP in der Europäischen Union. Schlüsselwort dieser Konsolidierungspolitik war das Konzept der »realen Konstanz«.⁴⁷⁴ Dieses Prinzip sollte das prozentuale Ausgabenvolumen des Jahres 1999 gemessen am EU-Bruttosozialprodukt auch für die Finanzielle Vorausschau von 2000 bis 2006 festschreiben. Das Budget der EU-15 sollte nach dieser mittelfristigen Finanzplanung zwischen 2000 und 2006 um die jährlichen realen Wachstumsprognosen und um insgesamt 15,6 Prozent steigen. In absoluten Zahlen bedeutete dies, dass der EU bis zum Jahr 2006 eine Gesamtsumme in Höhe von rund 686 Mrd. Euro zu Verfügung stehen sollte. Die Befürworter einer noch weitergehenden Sparpolitik konnten durchsetzen, dass die 1,27%-Obergrenze nicht ausgeschöpft werden sollte und auch der im Vorschlag der Kommission vorgesehene Reservepuffer größer ausfiel. Am Ende der mittelfristigen Finanzplanung wurden 0,14% als Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben eingestellt. Die Kommis-

ben Handlungsfähigkeit bewiesen.“; Massimo d’Alema: „Wir haben eine solide finanzielle Basis gefunden.“; Jean-Claude Juncker: „Manche haben mehr gegeben, manche weniger.“

474 Eine Definition des Konzepts der realen Konstanz wurde in RdNr. 72 der Schlussfolgerungen von Berlin gegeben: „Indem eine neue Finanzielle Vorausschau festgelegt wird, mit der auf Unionsebene eine ähnlich strenge Haushaltsdisziplin wie auf nationaler Ebene sichergestellt wird, und indem ferner vereinbart wird, dass die Ausgaben der EU nicht schneller als die öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten steigen, wird die Höhe der Gesamtausgaben der Union nunmehr in einem konsolidierten Rahmen stabilisiert.“

sion hatte nur 0,03% eingeplant. Die Finanzielle Vorausschau für die EU-15 bleibt damit um 62 Mrd. Euro unter dem Entwurf der Kommission.

Entsprechend der Vorgaben der Europäischen Räte von Madrid und Cardiff wurden die vorbeitrittsbedingten Ausgaben in der Vorausschau der EU-15 in einer neu geschaffenen 7. Ausgabenrubrik »Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt« ausgewiesen. Im Hinblick auf die Erweiterung wurde zudem eine zweite Vorausschau für eine EU mit 21 Mitgliedstaaten erstellt, in der zusätzlich die erweiterungsbedingten Ausgaben in einer neuen Rubrik 8 »Erweiterung« eingestellt wurden. Diese gesonderte Ausweisung der vorbeitritts- und erweiterungsbedingten Ausgaben sollten die Gelder auch für den Fall späterer Beitritte reservieren.

Von zukunftsweisender Bedeutung war, dass der Europäische Rat grundsätzlich anerkannte, dass das Eigenmittelsystem zu Ungleichgewichten in der Verteilung der Haushaltslasten führe und insbesondere die Mitgliedstaaten, deren Belastung gemessen an ihren relativen Wohlstand unverhältnismäßig groß sei, in den Genuss einer Berichtigung kommen könnten. Ungleichgewichte sollten aber in erster Linie auf der Ausgabenseite korrigiert werden. Auf der Einnahmeseite mündete eine Kombination von Modifikationen in einen neuen Eigenmittelbeschluss, der nach seiner Ratifikation in allen Mitgliedstaaten im Jahr 2002 in Kraft trat. Danach wurde der Anteil der über den Mehrwertsteuersatz finanzierten Eigenmittel zurückgeführt und dafür der Anteil der Beiträge, der sich nach dem nationalen Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten errechnet, weiter erhöht. Mit dieser Verschiebung wurde dem Prinzip der realen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten stärkere Bedeutung beigemessen. Der britische Beitragsrabatt blieb grundsätzlich unangetastet, lediglich die Heranführungshilfen für die MOEL und die sog. ‚windfall-Gewinne‘, die im Zuge der Veränderungen des Eigenmittelbeschlusses anfallen würden, sollten von einer Rabattierung ausgenommen bleiben. Zusätzlich wurden die Anteile der Nettozahler Deutschland, Schweden, Österreich und Niederlande an der Finanzierung des britischen Rabatts auf zusammen 25 Prozent der gesamten Rabattsumme begrenzt.

1.2.3.1. Das Agrardossier

Die Verhandlungen über die Fortsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik gestalteten sich traditionell schwierig und langwierig. In diesem Politikbereich, als Domäne der Agrarexperten und Lobbyisten relativ unzugänglich für grundlegende Reformentwürfe, sollte bis zum Jahr 2006 fast alles beim Alten bleiben. Unabhängig von der Entwicklung der Weltmarktpreise wurden für die Bauern in der EU die garantierten Abnahmepreise festgeschrieben. Statt einer Abkehr von der gemeinschaftlichen, mit planwirtschaftlichen Konzepten operierenden Politik und den damit verbundenen Anreizen zur Überproduktion, setzten

die Agrarpolitiker weiter auf die vorhandenen Instrumente dieser Politik und vertrauten auf Mengenbegrenzungen, Flächenstilllegungen und den Ausgleich durch Direktzahlungen und Prämienregelungen. Dass eine Grundsatzreform und der Übergang zu stärkerer Wettbewerbs- und Weltmarktorientierung zunächst zu höheren Kosten geführt hätte, wurde von der Kommission und den Befürwortern einer solchen Reform erkannt und in Kauf genommen.

Die drastische Absenkung der Preise auf Weltmarktniveau wäre nur, so die Erfahrung, durch die Ausweitung der Direktzahlungen auszugleichen und politisch durchsetzbar gewesen. Das Berliner Kompromisspaket dagegen setzte auf später beginnende und verlangsamte Schritte zur Absenkung der Stützpreise bei gleichzeitiger Anhebung der flächen-, bzw. tierbezogenen Ausgleichszahlungen. Ergänzt wurde dieser Ansatz durch Schlachtprämien und die Gewährung zusätzlicher nationaler Prämienzahlungen. Die Entlastung des EU-Haushalts wurde u.a. durch eine Verschiebung der Milchmarktreform erreicht, auf die insbesondere Frankreich mit Blick auf die eigenen Milchproduzenten gedrängt hatte. Die Absenkung der Interventionspreise für Rindfleisch, Getreide und Milchprodukte fielen zudem deutlich niedriger aus, als von der Kommission vorgesehen. So konnten auch die Kompensationen durch Direktzahlungen begrenzt werden.

Für den Gesamtzeitraum zwischen 2000 und 2006 wurden für die Ausgabenrubrik 1 rund 283 Mrd. Euro eingesetzt, zusätzlich wurden 14 Mrd. Euro für die ländliche Entwicklung und Maßnahmen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich vorgesehen. Am Ende der finanziellen Vorausschau standen noch 42 Prozent des EU-Budgets für die Finanzierung der GAP zur Verfügung. Von grundsätzlicher Bedeutung für den Haushalt der Gemeinschaft war die Umschichtung der Mittel zur Förderung des ländlichen Raums aus den Mitteln der Strukturfonds in den Haushalt der Gemeinsamen Agrarpolitik. Diesem Vorschlag der Kommission wurde entsprochen. Neu war auch die Verbindung der Einhaltung der Umweltschutz- und Tierschutzanforderungen mit der Förderung der Umstrukturierung von landwirtschaftlichen Betrieben (die sog. *cross compliance*). Diese Möglichkeit zur indirekten Umweltorientierung der Landwirtschaftspolitik eröffnete den Mitgliedstaaten größere nationale Steuerungsspielräume. Allerdings wurde von den meisten Beobachtern bereits nach einer ersten Analyse des Berliner Kompromisses auf die Kurzlebigkeit dieser Einigung hingewiesen. Die Kommission wurde beauftragt, bereits 2002 einen Bericht über die Kostenentwicklung im Agrarsektor vorzulegen und weitere Reformwege für den Fall vorzuschlagen, dass sich eine Überschreitung der Ausgabenvorgaben abzeichnet. Die meisten Beobachter gingen deshalb von einer Fortsetzung der Reform ab spätestens 2003 aus.

Tabelle 6 Agenda 2000 – Ergebnis des Gipfels von Berlin - 1. Finanzielle Vorschau für die EU-15

Mio. Euro - Preise 1999 - Mittel für Verpflichtungen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. LANDWIRTSCHAFT	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
GAP-Ausgaben (außer Entwicklung des ländl. Raums)	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
Entwicklung d. ländlichen Raums u. flankierende Maßnahmen	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. Strukturpolitische Massnahmen	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Strukturfonds	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Kohäsionsfonds	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. Interne Politikbereiche	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
4. Externe Politikbereiche	4550	4560	4750	4580	4590	4600	4610
5. VerwaLTUNG	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Reserven	900	900	650	400	400	400	400
Währungsreserven	500	500	250	0	0	0	0
Reserve für Soforthilfen	200	200	200	200	200	200	200
Reserve für Garantien	200	200	200	200	200	200	200
7. Hilfe zur BeitrittsVorbereitung	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Landwirtschaft	520	520	520	520	520	520	520
Strukturpolitisches Instrument zur Beitrittsvorbereitung	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
Phare (Bewerberländer)	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen	91995	93385	93805	93005	91465	90795	90260
Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen	89590	91070	94130	94740	91720	89910	89310
Mittel für Zahlungen in Prozent des BSP	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
Beitrittsbetrag (Mittel für Zahlungen)			4140	6710	8890	11440	14220
Landwirtschaft			1600	2030	2450	2930	3400
Sonstige Ausgaben			2540	44680	6640	8510	10820
Obergrenze für Zahlungen	89590	91070	98270	101450	100610	101350	103530
Obergrenze der Mittel für Zahlungen in Prozent des BSP	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
Eigenmittelobergrenze	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Quelle: Schlussfolgerungen des Europäischen rats in Berlin, vom 24./25. März 1999, Ziffer 79.

Tabelle 7 Agenda 2000 – Ergebnis des Gipfels von Berlin - 2. Finanzielle Vorausschau für die EU-21

Mio. Euro - Preise 1999 - Mittel für Verpflichtungen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. LANDWIRTSCHAFT	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
GAP-Ausgaben (außer Entwicklung des ländl. Raums)	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
Entwicklung des ländl. Raums u. flankierende Maßnahmen	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. Strukturpolitische Massnahmen	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Strukturfonds	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Kohäsionsfonds	2615	2615	2615	1615	2515	2515	2510
3. Interne Politikbereiche	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
4. Externe Politikbereiche	4550	4560	4750	4580	4590	4600	4610
5. VerwaLTUNG	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Reserven	900	900	650	400	400	400	400
Währungsreserven	500	500	250	0	0	0	0
Reserve für Soforthilfen u. Garantien	400	400	400	400	400	400	400
7. Hilfe zur Vorbereitung auf den beitritt	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Landwirtschaft	520	520	520	520	520	520	520
Strukturpolitisches Instrument zur Beitrittsvorbereitung	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
Phare (Bewerberländer)	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
8. Erweiterung			6450	9030	11610	14200	16780
Landwirtschaft			1600	2030	2450	2930	3400
Strukturpolitische Maßnahmen			3750	5830	7920	10000	12080
Interne Politikbereiche			730	760	790	820	850
Verwaltung			370	410	450	450	450
Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen	91995	93385	100255	102035	103075	104995	107040
Gesamtbetrag der Mittel für Zahlungen	89590	91070	98270	101450	100610	101350	103530
davon Erweiterung			4140	6710	8890	11440	14220
Mittel für Zahlungen in Prozent des BSP	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
Eigenmittelobergrenze	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

1.2.3.2 Die Reform der Strukturfonds

In Berlin wurde das Gesamtkonzept des Kommissionsentwurfes bestätigt. Die Vorgabe zur Konzentration der Förderziele und der Fördermittel wurde erreicht. Die Förderziele wurden auf drei reduziert und die Gemeinschaftsinitiativen auf drei beschränkt. Um die auch von der Kommission vorgeschlagene Konzentration der Mittelvorgabe einzuhalten, wurde der Bevölkerungsanteil in den geförderten Regionen von 50 Prozent auf 42 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung zurück gefahren. Der Verteilungsschlüssel der reduzierten Ziele und Gemeinschaftsinitiativen sah eine zusätzliche Konzentration auf die Ziel 1-Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand vor (Ziel 1: 69,7%; Ziel 2: 11,5%; Ziel 3: 12,3% und Gemeinschaftsinitiativen: 5% der gesamten Strukturfondsmittel). Die von der Kommission vorgeschlagene Leistungsreserve wurde im Grundsatz bestätigt; allerdings auf 4 Prozent der Strukturfondsmittel begrenzt.

Erreicht wurde eine deutliche Reduktion der Mittel für die europäischen Strukturfonds auf rund 195 Mrd. Euro gegenüber einem Gesamtbetrag von 209 Mrd. Euro des Kommissionsvorschlags. Zusätzlich wurden im Rahmen der Kohäsionsfonds 18 Mrd. Euro für die vier am stärksten begünstigten Mitgliedstaaten bereitgestellt; das waren 3 Mrd. Euro mehr als ursprünglich von der Kommission vorgeschlagen. Insgesamt sah die Einigung vor, dass die EU rund 31 Prozent ihres Haushalts für die Struktur- und Kohäsionsfonds ausgeben wollte.

Mit dem neu konzipierten Ziel 2 wurden entsprechend den Überlegungen der Kommission Gebiete mit Strukturproblemen und zur Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Strukturwandels gefördert. Maximal 18 Prozent der EU-Bevölkerung sollten unter dieses Ziel fallen, wobei eine Aufteilung von 10 Prozent für Industriegebiete, 5 Prozent für ländliche Gebiete, 2 Prozent für städtische Gebiete und 1 Prozent für von Fischerei abhängige Gebiete vorgesehen waren. Neben den traditionell regionalpolitischen Förderzielen wurde das neue Ziel 3 als Instrument der europäischen Beschäftigungspolitik geschaffen. Für die Gemeinschaftsinitiativen (das neu gestaltete Interreg-Programm zur Förderung grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit, das Leader-Programm zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und das Equal-Programm zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art beim Zugang zum Arbeitsmarkt) wurden 5 Prozent der gesamten Strukturfondsmittel in den Haushalt eingestellt, rund 9,75 Mrd. Euro.

In der langen Verhandlungsnacht wurden auch die bestehenden Forderungen nach nationalen Sonderregelungen in einer 13 Maßnahmen umfassenden Liste erfüllt. Diese Liste verwässerte die an transparenten und strikten Kriterien orientierte Verteilung der Strukturfondsmittel. Insgesamt 5,25 Mrd. Euro wurden als Sondermaßnahmen auf elf Mitgliedstaaten verteilt. Von Sonderzahlungen wurden lediglich Finnland, Frankreich, Luxemburg und Dänemark nicht begünstigt.

1.2.4. Das Nachspiel: Die Umsetzung des Berliner Pakets und die Rolle des Europäischen Parlaments

Wie bei früheren Erweiterungsrounden unterstrich das Europäische Parlament, dass auch der Osterweiterung eine Vertiefung vorausgehen müsse.⁴⁷⁵ Diese Vertiefung müsse, neben einer Regierungskonferenz zur Klärung der institutionellen Reformen, auch die Einigung auf eine Reform der kostenintensiven Unionspolitiken und damit die Frage der Lösung der Implikationen der Osterweiterung für den EU-Haushalt einschließen.

In den ersten Reaktionen aus dem Parlament auf den Agenda 2000-Vorschlag der EU-Kommission wurden gravierende Unterschiede zu diesem Ansatz deutlich. Die Beibehaltung der Eigenmittelobergrenze von 1,27% des EU-Bruttosozialprodukts auch nach der Erweiterung wurde im September 1997 kritisiert und als verfrüht bezeichnet.⁴⁷⁶ Zugleich wurde die mitentscheidende Rolle des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren und demzufolge bei der Festlegung der finanziellen Vorausschau betont. Der Finanzrahmen müsse automatisch nach jeder Erweiterungsrounde und im Falle, dass einzelne Prämissen des Reformansatzes der Kommission nicht eingehalten werden könnten, überprüft und angepasst werden. Damit forderte das EP eine Revisionsklausel zur Überprüfung der Eigenmittelobergrenze und lehnte auch eine Reform des Eigenmittelsystems unter dem Blickwinkel von Nettozahlungen an den EU-Haushalt ausdrücklich ab.

Nach der Vorlage der Legislativvorschläge der Kommission forderte das Europäische Parlament umgehend eine gleichberechtigte Beteiligung als Mit-Gesetzgeber, d.h. ein Vorgehen nach dem noch nicht in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam. Nach den Vorstellungen des EP sollte das Gesamtpaket der Agenda 2000 nach dem Verfahren der Mitentscheidung in zwei Lesungen im Parlament behandelt werden; die erste Lesung des Reformpakets im Oktober/November 1998 und die zweite abschließende Lesung im April/Mai 1999. Die Zusammenfassung aller Verordnungsentwürfe des Agenda 2000-Pakets und die gemeinsame Behandlung hätte bedeutet, dass das EP auch bei der Verabschiedung der Verordnungen zu den einzelnen Marktordnungen im Bereich der GAP gleichberechtigt eingebunden werden wollte. Hier stand dem EP allerdings nur das Recht der Anhörung zu. Innerhalb des EP wurde umgehend ein Koordinierungsausschuss gegründet, der diese beiden Lesungen vorbereiten sollte so-

475 Vgl. die Entschließung des EP v. 22.12.1997, Abl. Nr. C 388, auf der Grundlage des Berichts Oostlander /Baron de Crespo, Eine Strategie für die Erweiterung (Dok. A4-0368/97).

476 Der Berichterstatter des EP, der Spanier Colom i Naval, bezeichnete diese Beschränkung des eigenen Handlungsspielraums durch die Kommission als einen politischen Fehler. Vgl. Agence Europe v. 5.9.1997.

wie als Ansprechpartner für die Koordinierungsgruppen von Rat und Kommission diente.

Das Parlament behandelte die Legislativvorschläge der Kommission ausführlich in seiner Sitzung am 18. November 1998 auf der Grundlage von Ausschussberichten. Ergebnis dieser Plenardebatte war die Verabschiedung einer Reihe von Entschlüssen zu sechs Ausschussberichten.⁴⁷⁷ Darin akzeptierte das Parlament die Reduzierung der Strukturfondsziele und erstmals auch die vorgeschlagenen Ausgabengrenzen von 0,46% des BSP bei den Strukturfonds.⁴⁷⁸

Bereits während der Verhandlungen unter der österreichischen und der deutschen Präsidentschaft wurde das Europäische Parlament intensiv über die Arbeiten des Rates informiert. Zusätzlich wurde das Parlament im Rahmen informeller Trilog-Gesprächen über die Arbeiten an der Formulierung der Verordnungsentwürfe eingebunden. Auf politischer Ebene fand ein Trilog unter österreichischer Präsidentschaft zu den Themen Vorbeitrittinstrumente, Reform der Strukturpolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik statt. Die deutsche Präsidentschaft intensivierte diese enge Abstimmung mit dem Europäischen Parlament noch, zunächst auf Arbeitsebene, d.h. durch die Gruppe »Freunde der Präsidentschaft«. Die Änderungswünsche der Parlamentarier, meistens die Vorsitzenden der zuständigen Fachausschüsse, wurden häufig in die Arbeiten der Ratsarbeitsgruppen aufgenommen.

Von besonderer Bedeutung und Intensität war naturgemäß der Trilog im Anschluss an den Berliner Gipfel zur Verbesserung des Haushaltsverfahrens und der Haushaltsdisziplin. Die Verhandlungen waren zunächst schwierig, zumal die Parlamentarier des EP-Haushaltsausschusses die Ergebnisse von Berlin in ihren ersten Reaktionen scharf kritisiert hatten.⁴⁷⁹ Dem Parlament ging es im Wesentlichen um drei Punkte:

- Die Überführung einzelner Teile des Agrarhaushaltes aus den obligatorischen in die Kategorie der nicht-obligatorischen Ausgaben. Dies hätte dem EP über das jährliche Haushaltsverfahren ein erweitertes Mitspracherecht gesichert und zu einer beträchtlichen Ausweitung seines Einflusses geführt. Das EP suchte insbesondere die Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie bestimmte agrarpolitische Begleitmaßnahmen in diesen Bereich zu überführen.

477 Vgl. Sitzungsprotokoll der EP-Plenartagung v. 18. November 1998, Punkte 6, 29 und 33 der Tagesordnung.

478 Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für Regionalpolitik, Zwischenbericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds, Berichterstatter Arlene McCarthy /Konstantinos Hatzidakis, A4-0391/98 v. 4. November 1998.

479 Vgl. Andreas Middel, „Empörte Europa-Abgeordnete drohen mit Blockade der EU-Reform. Bonn und Brüssel sind alarmiert“, in: Die Welt v. 1.4.1999; Peter Sennekamp, „Gipfel der Unverschämtheit“, in: TAZ v. 1.4.1999.

- Die Parlamentarier forderten eine Aufstockung der Mittel in den Ausgabe- rubriken 3 und 5 (interne Politiken und Verwaltungsausgaben). Zusätzlich sollten die frei verfügbaren Haushaltsreserven pro Haushaltsjahr der Rubrik 6 (Flexibilitätsreserve) auf die Ausgabenrubriken 3 und 5 konzentriert werden.
- Die Gemeinschaftsinitiative Urban zur Förderung industriell geprägter städ- tischer Gebiete sollte auch in der nächsten Förderperiode weitergeführt und mit einer ausreichenden Finanzausstattung versehen werden.

Insbesondere diese letzte Forderung war aus Sicht des Rates schwierig, weil der zwischen den Mitgliedstaaten erzielte Kompromiss auf eine neue Rahmen- verordnung für die Strukturfonds wieder neu verhandelt werden musste. Da- gegen wurde die Forderung des Parlaments, die Ausgabenrubrik 3 (interne Poli- tiken) zu erhöhen, von der Kommission begrüßt.⁴⁸⁰ In intensiven Verhandlungen gab der Rat schließlich dem Drängen des Europäischen Parlaments in den Grundsatzfragen nach. Die Gemeinschaftsinitiative Urban wurde in die Struktur- fondsverordnung aufgenommen, die Finanzierung durfte allerdings nicht den in Berlin gefundenen Gesamtkompromiss sprengen und wurde im Rahmen der eingesetzten Finanzmittel vereinbart. Auch bei der Erhöhung der Flexibilitätsre- serve war der Rat kompromissbereit. Er lehnte zwar eine Veränderung der vom Europäischen Rat in Berlin gebilligten Finanzansätze ab, aber er gestand eine Akkumulation der Mittel für maximal 3 Jahre zu. Ein endgültiger Abschluss der legislativen Arbeiten konnte im April erreicht werden, sodass das Europäische Parlament die Verordnungen am 5. Mai 1999 verabschieden konnte.

2. *Interessen und Ziele der deutschen Europapolitik – Reduzierter Nettosal- do und Beitragsgerechtigkeit*

Die deutsche Politik bei den Finanzverhandlungen zur Agenda 2000 stand in deutlicher Kontinuität zu den Forderungen, den Nettosaldo Deutschlands spür- bar zu verringern. Bereits in den 1970er und 80er Jahren wurde heftig über die schlechte deutsche Nettozahlerposition gestritten.⁴⁸¹ Mit der Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen und der finanziellen Möglichkeiten als Konsequenz der deutschen Einheit wurde diese Diskussion noch virulenter und dringlicher geführt. Nahezu von allen Parteien und auf allen Ebenen des politi- schen Systems wurde gefordert, die Beitragslasten gegenüber der Europäischen Union spürbar zu verringern.

480 So Jacques Santer am 14. April 1999 in seiner Rede zu den Ergebnissen des Europäi- schen Rats von Berlin vor dem Plenum des Europäischen Parlaments.

481 Vgl. Bernhard May, *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, Bonn 1995 (2. Aufl.).

2.1. Die Interessen und Ziele der Akteure deutscher Europapolitik

Zwischen Bundesregierung und Opposition im Bundestag bestand Einigkeit, dass die Finanzierung der Europäischen Union neu geordnet und Deutschland stärker entlastet werden müsse. Bereits die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP vom 11. November 1994 enthielt die Forderung nach einer „fairen Lastenteilung“ bei der Finanzierung des EU-Budgets und damit nach einer Reduzierung des deutschen Nettosalos und einer Verbesserung der Rückflussquote.⁴⁸² Bundeskanzler Kohl erklärte in einer Regierungserklärung im Mai 1994, dass Deutschland, was die „Zahlungen an die Union angeht, an der Obergrenze unserer Möglichkeiten angelangt“⁴⁸³ sei. Er forderte, dass die Berechnung der nationalen Beiträge zum EU-Budget sich künftig an dem Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten orientieren solle. Bundesfinanzminister Theo Waigel mahnte zur Verbesserung des negativen Nettosalos die Erhöhung der Rückflüsse nach Deutschland an.⁴⁸⁴ Dabei stand der CSU-Vorsitzende unter einem hohen innerparteilichen Druck des 1993 ins Amt gekommenen neuen bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber, der wiederholt und lautstark die Reduzierung der deutschen Zahlungen an den EU-Haushalt gefordert hatte.⁴⁸⁵ Der Kanzlerkandidat der Sozialdemokraten, der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Rudolf Scharping, kritisierte im Mai 1994 den Bundeskanzler in seiner Erwiderung auf die Regierungserklärung dafür, dass die Bundesregierung auf dem Europäischen Rat von Edinburgh 1992 dieser übermäßigen Belastung Deutschlands zugestimmt und sie sogar bis 1999 festgeschrieben habe. „Gerade wenn Sie, Herr Bundeskanzler, dagegen sind, daß wir in der Öffentlichkeit wie der Zahlmeister Europas dastehen, gerade wenn Sie erkennen – worüber Sie nicht gesprochen haben -, daß dies für die Stimmung gegenüber Europa und seine Akzeptanz in der Bevölkerung ein Problem darstellen kann, hätten Sie die Verpflichtung, für faire Finanzierungsbedingungen in der Europäischen Union zu sorgen.“⁴⁸⁶ Auch in den folgenden Jahren blieb die Forderung nach einer Reform des europäischen Budgets und die Reduzierung des deutschen Beitrags eine parteiübergreifende Konstante der deutschen Europapolitik.⁴⁸⁷

482 Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP v. 11. November 1994, Kapitel VIII, A Leitlinien der Europapolitik, Ziffer 7 Finanzfragen, S. 47.

483 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 12/231 v. 27. Mai 1994, S. 20122(D).

484 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 12/231 v. 27. Mai 1994, S. 20144(D).

485 Vgl. „Die finanzielle Belastung Deutschlands durch die EU senken. Ministerpräsident Stoiber fordert einen Beitragsrabatt/Beitritt Österreichs begrüßt“, in: FAZ v. 4.7.1994.

486 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 12/231 v. 27. Mai 1994, S. 20127.

487 Vgl. zum Beispiel „Jedem etwas. Die Deutschen wollen weniger für Europa zahlen. Doch die Ausgaben der EU steigen weiter“, in: Der Spiegel, 1995, Nr. 25 v. 19.6.1995, S. 97-100; „Bonn sind die Ausgaben für Brüssel zu hoch“, in: FAZ v. 25.7.1995, S. 11; „Bittere Wahrheiten. Bonn zahlt netto achtmal mehr in die EU-Kasse als Paris. Nur ein Bauernopfer könnte helfen“, in: Focus, 1995, Nr. 45 v. 6.11.1995, S. 344-345.

Zwar wurde von keiner Seite in der deutschen europapolitischen Debatte die Tatsache in Frage gestellt, dass Deutschland auch weiterhin mehr in den EU-Haushalt einzahlen sollte, als aus dem EU-Budget nach Deutschland zurückfließen, also dass Deutschland auch weiterhin Nettozahler in der EU bleiben würde. Dennoch wurde von Politikern aller Parteien und auf allen politischen Ebenen die eklatante Diskrepanz zwischen dem deutschen Finanzierungsanteil im Vergleich zu anderen EU-Partnern kritisiert. Der damalige Bundesfinanzminister Theo Waigel sprach von einer „Gerechtigkeitslücke“. Edmund Stoiber wurde vor Beginn der Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam sogar mit den Worten zitiert, „Deutschland ist der Dukatenesel Europas“ und werde von Europa ausgebeutet.⁴⁸⁸

2.1.1. Verhandlungsziele der Bundesregierung

Vor diesem Hintergrund hatte die Bundesregierung ihre Forderung nach einer grundsätzlichen Reform des EU-Budgets seit der Vorlage der Agenda 2000 durch die Europäische Kommission im Sommer 1997 verstärkt. Das alles überragende Ziel der Bundesregierung für die Finanzverhandlungen war die deutliche Verbesserung der negativen deutschen Nettozahlerposition. Dabei ging es um zwei zentrale Problembereiche:

- a) Die überproportional steigenden Abführungen aus dem Bundeshaushalt an den Gemeinschaftshaushalt und
- b) die im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sehr negative Nettoposition Deutschlands.⁴⁸⁹

Nachdem die Bundesregierung erfolgreich im Vorfeld des Luxemburger Erweiterungsgipfels vom Dezember 1997 für eine Abtrennung der Finanzverhandlungen von dem Prozess der EU-Osterweiterung eingetreten war⁴⁹⁰, rückten im Frühjahr 1998 die konkreten Verhandlungen über den Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006 in den Vordergrund.

Bestimmt wurde die Positionierung der Bundesregierung durch vier Ministerien:

1. Das Auswärtige Amt auf Grund seiner grundsätzlichen europapolitischen Zuständigkeit;
2. das Bundeswirtschaftsministerium, das als europapolitisches Koordinierungsministerium im Juli 1997 den gesonderten Arbeitsstab Agenda

488 Monika Dunkel /Peter Reichelt, „Völlig daneben. Ohne Reform ihrer Finanzen kann die EU ihre Zukunftsproblem nicht mehr meistern“, in: Wirtschaftswoche, 1996, Nr. 13 v. 21.3.1996, S. 18-19.

489 Vgl. Jürgen Stark, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: integration, 1996, 19. Jg., H. 3, S. 159-163, S. 159.

490 Vgl. hierzu ausführlich die Fallstudie zur deutschen Erweiterungspolitik in Kapitel V.

2000⁴⁹¹ zur interministeriellen Koordination eingerichtet hatte und darüber hinaus innerhalb der Bundesregierung für die europäischen Strukturfonds federführend war;

3. das Bundesfinanzministerium, das inhaltlich für das EU-Budget zuständig war, und schließlich
4. das Bundeslandwirtschaftsministerium, das für den größten Ausgabenblock und einen zentralen Reformbaustein der Agenda 2000, die Gemeinsame Agrarpolitik, verantwortlich war.

Die interministerielle Abstimmung gestaltete sich angesichts der unterschiedlichen Ziele und Interessen der Ressorts jedoch zum Teil sehr schwierig. Das Auswärtige Amt sah die Verbindung zwischen der EU-Osterweiterung und der Sicherung der Finanzierung bei den Agenda 2000-Verhandlungen. Eine Erweiterung zum Nulltarif sei nicht realistisch, so die strategische Bewertung der Ausgangslage durch das Außenministerium. Das politische Ziel des Bundesfinanzministeriums für die Finanzverhandlungen bestand aber gerade darin, keine zusätzlichen Kosten durch die Osterweiterung zuzulassen und wenn möglich die deutsche Belastung als größter Nettozahler in der Europäischen Union zu verringern. Dies sollte durch Reformen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite möglich werden. Allerdings waren die Vorbehalte gegen Veränderungen in den beiden zentralen Ausgabenpolitiken, der Gemeinsamen Agrarpolitik und den europäischen Strukturfonds, nicht nur auf europäischer Ebene schier unüberwindbar – auch innerhalb der Bundesregierung lehnten die Fachressorts weitreichende Reformen ab. Das Bundeslandwirtschaftsministerium sah keine Notwendigkeit, dass im Vorgriff auf die Osterweiterung und die nächste Welthandelsrunde die EU einseitig und vorzeitig die Gemeinsame Agrarpolitik reformieren sollte. Das Bundeswirtschaftsministerium wiederum sperrte sich mit Blick auf die Rückflüsse aus den EU-Strukturfonds nach Deutschland gegen eine massive Konzentration der EU-Gelder auf die ärmsten Regionen in der EU. Im BMWi wurde befürchtet, dass mit einer solchen Grundsatzreform der EU-Kohäsionspolitik zugleich der schwierige innerdeutsche Konflikt zwischen west- und ostdeutschen Ländern bei der Frage der Regionalförderung wieder aufbrechen könnte. Zugleich hätte dies die Einigung mit der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission über die nationalen Förderprogramme, die gerade erst 1996 im Zuge der Reform der innerdeutschen Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) erzielt werden konnte, wieder zur Disposition gestellt.⁴⁹² Eine Konzentration der EU-

491 Vgl. Stephen D. Collins, *German policy-making and eastern enlargement of the EU during the Kohl era. Managing the agenda?*, Manchester/New York 2002, S. 47.

492 Vgl. „Kompromiß in der Auseinandersetzung um die Regionalförderung. Durch EU-Kommission drohende Einschränkung abgewendet /Ostdeutschland bleibt Fördergebiet“, in: FAZ v. 14.11.1996, S.18/19; Judith Reicherzer, „Rebellion im Osten. Subven-

Strukturfonds wäre sicherlich für die ostdeutschen Länder vorteilhaft, aber zugleich würden die ländlichen und die strukturschwachen Gebiete in den westdeutschen Ländern zu den Verlierern einer solchen Reform gehören.

Die vordringliche Aufgabe des Auswärtigen Amtes bestand deshalb zunächst darin, diese widersprüchlichen Ziele und Interessen innerhalb der Bundesregierung auszugleichen und die Ressorts auf eine gemeinsame politische Vorgehensweise zu verpflichten. Deshalb fand die Bundesregierung zunächst keine abgestimmte Position, die als schlüssiger Gegenentwurf zu den Überlegungen der Kommission für die politische Diskussion nutzbar gewesen wäre.⁴⁹³

Angesichts der politikfeldübergreifenden und weitreichenden Bedeutung der Agenda 2000-Verhandlungen wurden die grundlegenden Weichenstellungen auf politischer Ebene im Kabinett vorgenommen. Die erste verbindliche und umfassende Positionierung der Bundesregierung wurde durch das Bundeskabinett am 18. März 1998 angenommen, also am gleichen Tag, an dem die Europäische Kommission ihre Legislativvorschläge zur Konkretisierung der Agenda 2000 in Brüssel vorlegte. Der vom Kabinett verabschiedete Beschluss⁴⁹⁴ für die Themen der Finanzverhandlungen beinhaltete vier Eckpunkte:

1. An der Eigenmittelobergrenze von 1,27% des EU-BSP müsse ebenso festgehalten werden, wie an dem Ausgabenplafonds von 0,46% des EU-BSP für die europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds. Beide Obergrenzen sollten allerdings nicht ausgeschöpft werden, sondern insbesondere in den Jahren bis zur EU-Osterweiterung deutlich unterschritten werden.
2. Die Begrenzung der Strukturfondsförderung mache eine Konzentration auf die ärmsten Regionen notwendig, zu denen auch die ostdeutschen Bundesländer gehörten. Die Bundesregierung unterstützte die Kommission bei dem Vorschlag, die Förderziele und die Fördergebiete weiter zu reduzieren; allerdings seien die Überlegungen der Kommission teilweise nicht weitreichend genug.
3. Die Bundesregierung kritisierte die Vorschläge der EU-Kommission im Bereich der Agrarpolitik, die den Notwendigkeiten der deutschen Landwirtschaft nicht gerecht würden. Die Existenz einer bäuerlich strukturierten, leistungsfähigen und gesunden Landwirtschaft in Deutschland müsse dauerhaft gesichert sein, wie auch eine ausreichende Förderung des ländlichen Raumes in Deutschland.

tionen: Brüssel, Bonn und die neuen Bundesländer streiten um Milliarden“, in: Die Zeit, Nr. 20, v. 13.5.1994, S. 28.

493 Vgl. auch Christian Wernicke, „Große Ziele, kein Konzept. In der Europapolitik will Bonn alles auf einmal: Osterweiterung, niedrigere Beiträge, aber auch viel Geld für die eigenen Bauern. Das kann nicht funktionieren“, in: Die Zeit, 1997, Nr. 40 v. 26. 9. 1997, S. 40.

494 Pressemitteilung des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 111/98 v. 18.3.1998.

4. Leitprinzipien der Finanziellen Vorausschau sollten die Prinzipien der Solidarität und des fairen Lastenausgleichs sein. Die Bundesregierung erwartete zu deren Verwirklichung konkrete Vorschläge der Europäischen Kommission, um die übermäßige Nettobelastung Deutschlands zu verringern. Sie plädierte für einen Allgemeinen Korrekturmechanismus.

Diese Eckpunkte des Bundeskabinetts waren das Ergebnis der interministeriellen Absprachen auf der Basis der Vorarbeiten und Festlegungen der Fachministerien seit spätestens Mitte 1997. Das Bundeslandwirtschaftsministerium hatte bereits 1995/96 Überlegungen⁴⁹⁵ aufgenommen, wie die GAP mittelfristig auf die neuen Herausforderungen durch die Osterweiterung, die nächste Welthandelsrunde und die übermäßigem deutschen Nettozahlungen angepasst werden sollte. Das BML legte dann am 19. September 1997 eine ausführliche Analyse der agrarpolitisch relevanten Teile der Agenda 2000 vor. In diesem Papier wurden die Vorschläge aus Brüssel anhand der zentralen agrarpolitischen Ziele der Bundesregierung analysiert und die Konsequenzen für die deutsche Nettozahlerposition errechnet.⁴⁹⁶ Das BML kam zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung der Kommissionsvorstellungen zu einer weiteren Verschlechterung der deutschen Nettozahlerposition führen würde.

Auch das Bundeswirtschaftsministerium hatte vor der Vorlage der Legislativvorschläge der Kommission und vor der Befassung des Bundeskabinetts seine Position für die Reform der Strukturfonds in einem Memorandum⁴⁹⁷ definiert, das mit einem Schreiben von Bundeswirtschaftsminister Rexrodt auch der zuständigen EU-Kommissarin Monika Wulf-Mathies übermittelt wurde.⁴⁹⁸ Das Bundeswirtschaftsministerium verlangte darin eine bessere Berücksichtigung Deutschlands bei der Mittelverteilung und lehnte Kürzungen bei den ländlichen Regionen Westdeutschlands vehement ab.

Damit hatten die Fachressorts in der Bundesregierung ihre sektoralen Sonderinteressen und -ziele formuliert, die sich dann in den Eckpunkten des Kabinetts wiederfinden sollten. Daneben suchte die Bundesregierung die Abstimmung mit den anderen Akteuren der deutschen Europapolitik, insbesondere mit den deutschen Ländern. Seit der deutschen Einheit und der damit verbundenen Tatsache, dass in Deutschland nun erstmals Regionen der höchsten europäischen Förderkategorie zu finden waren und die Bundesrepublik zu einem großen Empfänger

495 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Perspektiven der Agrarpolitik im kommenden Jahrzehnt – Konzeptionelle Überlegungen, Bonn, 10.5.1996.

496 Vgl. BML, Agenda 2000 – Analyse über agrarpolitisch relevante Teile, Bonn, 19.9.1997.

497 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Memorandum zur Revision der EU-Strukturfondsförderung ab dem Jahr 2000, Bonn, 16. Februar 1998.

498 Vgl. „Rexrodt verlangt schlankere und wirksamere EU-Strukturpolitik“, in: FAZ v. 20.2.1998.

europäischer Strukturfondsgelder geworden war, war die Einbindung der Länder in die Reform der europäischen Regional- und Strukturpolitik zu einem wichtigen Anliegen der Bundesregierung geworden.⁴⁹⁹ Die Länder waren über den Bundesrat in den innerdeutschen Entscheidungsprozess zur Agenda 2000 eingebunden und aus diesem Grund ein wichtiger Gesprächspartner für die Bundesregierung. Vor allem aber war die Unterstützung der Länder entscheidend für die Umsetzung der Ausgabenpolitiken, der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturpolitik. Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern wurde in der zweiten Jahreshälfte 1997 aufgenommen und auf der Seite des Bundes durch das zunächst federführende Bundeswirtschaftsministerium koordiniert. Die Intensität der Bund-Länder-Gespräche auf politischer Ebene war bis Ende 1998 nicht sehr hoch; sie wurde allerdings ausgeweitet, nachdem der neue Staatsminister im Auswärtigen Amt Günther Verheugen den Ministerpräsidenten der Länder am 17. Dezember 1998 zugesagt hatte, die Länder über das förmliche Beteiligungsverfahren nach Artikel 23 GG und die ohnehin halbjährlich stattfindenden Treffen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler hinaus über die aktuellen Entwicklungen zur Agenda 2000 kontinuierlich zu unterrichten. Hierzu fanden im Januar, Februar und März 1999 jeweils Treffen einer neu geschaffenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Arbeitsebene und Treffen der Bund-Länder-Konsultationsrunden auf politischer Ebene statt.

Die Positionierung der Bundesregierung vom März 1998 bildete die Grundlage für die weitergehenden Konkretisierungen zu den einzelnen Verhandlungsschwerpunkten der Agenda 2000. Mit den Festlegungen des Kabinetts waren auch die politischen Ziele für die deutsche Präsidentschaft im 1. Halbjahr 1999 grob vorgegeben. Die Vorbereitungen auf die unter deutschem Vorsitz abzuschließenden Verhandlungen begannen frühzeitig im Jahr 1998. Bereits in dieser frühen Phase der Agenda 2000-Verhandlungen formulierten deutsche Regierungspolitiker immer wieder, wie drängend eine Veränderung der Nettoszahlerproblematik aus Bonner Sicht war. „Es kam also darauf an, die deutschen Kernanliegen den anderen Mitgliedstaaten noch vor Beginn der deutschen Präsidentschaft nahe zu bringen.“⁵⁰⁰ Dieses taktische Vorgehen sollte die schwierige Verhandlungsposition etwas verbessern, in der sich die Bundesregierung befand. Denn zwei einschneidende Ereignisse bestimmten die weitere deutsche Verhandlungsführung und begrenzten die Spielräume:

1. Die Niederlage von CDU/CSU und FDP bei den Bundestagswahlen im September 1998 bedeutete während der Finanzverhandlungen einen Regierungswechsel in Bonn. Bereits während des Wahlkampfes im Sommer 1998 und noch stärker in der Zwischenphase zwischen Bundestagswahl und Re-

499 Vgl. Jeffrey Anderson, *German Unification and the Union of Europe*, Cambridge 1999, S. 152ff.

500 Christoph Jessen, *Agenda 2000*, a.a.O., 170.

gierungswechsel war die deutsche Position notgedrungen von einer gewissen Unverbindlichkeit geprägt. Die Offenheit der deutschen Verhandlungsposition verringerte auch bei den europäischen Partnern den Druck, frühzeitig Kompromisse einzugehen und nationale Maximalpositionen vorzeitig aufzugeben.

2. Die Übernahme der Ratspräsidentschaft in der EU am 1. Januar 1999 veränderte die deutsche Verhandlungsposition in Brüssel. Traditionell ist mit dieser Aufgabe eine vermittelnde Verhandlungsführung verbunden, die versucht, einen Kompromiss zwischen den widerstreitenden Interessen im Rat zu erreichen und unter Zurückstellung nationaler Interessen einen europäischen Konsens herbeizuführen. Dies bedeutete, dass die deutsche Verhandlungsführung das europäische Interesse, zu einem Abschluss der Verhandlungen zu kommen, über das nationale Interesse an einer spürbaren Senkung der deutschen Nettozahlungen stellen musste.⁵⁰¹ Andererseits verfügte die Bundesregierung mit der Übernahme des Vorsitzes auch über die Möglichkeit, die Tagesordnung des Rates und seiner Arbeitsgremien zu bestimmen. Mit der intensiven Nutzung von informellen Treffen und Sondertreffen der Räte und der vorbereitenden Ausschüsse konnte die Bundesrepublik die Dringlichkeit einer Verständigung auf einen Kompromiss betonen.⁵⁰²

Die Ratspräsidentschaft war die erste außenpolitische Bewährungsprobe und vordringliche europapolitische Aufgabe der neuen rot-grünen Bundesregierung. Eine erfolgreiche Präsidentschaft sollte den Nachweis der Handlungsfähigkeit und Verlässlichkeit der Regierung Schröder/Fischer liefern. Durch die Aufgabe, als EU-Ratspräsidentschaft die Verhandlungen auf politischer Ebene zu leiten und zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, wurde die politische Ebene des Auswärtigen Amtes und der Fachministerien in der Bundesregierung sehr eng in den Fortgang des Verhandlungsprozesses eingebunden. Das Kabinett wurde regelmäßig unterrichtet, zuletzt unmittelbar vor dem entscheidenden Gipfel des Europäischen Rates in Berlin.

Mit der Übernahme der Präsidentschaft ging auch ein Wechsel in der Federführung in der interministeriellen Koordinierung der Verhandlungsführung einher. Nicht mehr das Bundeswirtschaftsministerium und der dort angesiedelte Arbeitsstab Agenda 2000 war verantwortlich für die deutsche Haltung, sondern das Auswärtige Amt koordinierte die deutsche Positionierung. Diese Funktion innerhalb der Bundesregierung wurde durch die Aufwertung der Bedeutung der Europa-Staatssekretäre unter der Leitung des Europa-Staatsministers im Auswärtigen Amt als politisches Entscheidungsgremium weiter gestärkt.⁵⁰³

501 Vgl. Brigid Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations*, a.a.O.

502 Vgl. Jonas Tallberg, *The Power of the Presidency*, a.a.O., S. 101ff.

503 Vgl. Christoph Jessen, *Agenda 2000*, a.a.O., S. 171.

Die neue rot-grüne Bundesregierung hatte sich für ihre erste bedeutende außenpolitische Herausforderung, die Übernahme der Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, vorgenommen, die Agenda 2000-Verhandlungen fristgerecht zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.⁵⁰⁴ Die Einhaltung des vom Europäischen Rat in Cardiff vereinbarten Zeitplans⁵⁰⁵, die Finanzverhandlungen bis spätestens März 1999 abzuschließen, trat aus mehreren Gründen als gleichrangiges Ziel neben das Ziel, den deutschen Nettosaldo⁵⁰⁶ zu verringern:

- Mit der Übernahme der Ratspräsidentschaft war Deutschland formal für die Einhaltung des verabredeten Zeitplans verantwortlich.
- Mit der Einführung des Euro durch die Festlegung der Wechselkurse zum 1. Januar 1999 wuchs der Druck auf die EU, ihre Handlungs- und Reaktionsfähigkeit zu beweisen. Eine länger andauernde Budgetkrise barg das Risiko, dass daraus eine Schwäche der Europäischen Union und der neuen Gemeinschaftswährung abgeleitet worden wäre.
- Obwohl die beiden Verhandlungsprozesse voneinander getrennt worden waren, blieb die Verabschiedung der finanziellen Vorausschau eine Bedingung für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit den Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa. Die Budgetverhandlungen boten die letzte Möglichkeit, um die ausgabenwirksamen Sachpolitiken mit Blick auf die Osterweiterung reformieren zu können.
- Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik stand ohnehin mit Blick auf die im Jahr 2000 beginnenden WTO-Verhandlungen an, bei denen die Konformität der europäischen Agrarpolitik mit den Vorgaben der Welthandelsorganisation ein zentraler Streitpunkt werden würde. Das EU-Mandat für die WTO-Verhandlungen musste ebenfalls 1999 verabschiedet werden.
- Damit die europäische Strukturfondsförderung ohne Unterbrechung bzw. Zeitverzug zum 1. Januar 2000 fortgeführt werden konnte, musste eine Ei-

504 Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 10.11.1998 vor dem Deutschen Bundestag: „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ...“. Ebenso das Programm der deutschen Ratspräsidentschaft: Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, Bonn, 25.11.1998, Kapitel 2 „Innere Festigung und Fortentwicklung der Europäischen Union“ sowie die Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem Europäischen Parlament zur Vorstellung des deutschen Präsidentschaftsprogramms am 12.1.1999. Bereits der Koalitionsvertrag der neuen rot-grünen Bundesregierung hatte dieses Ziel formuliert. Vgl. Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20.10.1998, S. 44.

505 Schlussfolgerungen der Europäischen Rats von Cardiff am 15./16. Juni 1998, Ziffer 60.

506 Vgl. Christoph Jessen, Perspektiven der Reform, in: Heinz-Jürgen Axt (Hrsg.), Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft Nr. 21/1999, Duisburg 1999, S. 115-118, S. 116.

nigung über die neuen Strukturfondsverordnungen bis spätestens Anfang 1999 vorliegen.

Sowohl die alte als auch die neue Bundesregierung hatten die Vorlage des Eigenmittelberichts durch die Europäische Kommission im Oktober 1998 – und damit die Feststellung eines übermäßigen deutschen Nettosaldo – zu einer Vorbedingung für den Eintritt in die konkrete Verhandlungsphase erklärt. Trotz der deutlichen Kontinuität zur Vorgängerregierung setzte die Bundesregierung Schröder/Fischer dennoch andere Akzente. Bereits der Koalitionsvertrag beinhaltete die Festlegung, dass sich die neue Bundesregierung für eine „grundlegende Reform“ der GAP einsetzen werde. Die rot-grüne Regierungskoalition benannte ausdrücklich die nationale Kofinanzierung der direkten Einkommensbeihilfen in der Gemeinsamen Agrarpolitik als Instrument, um die Nettobelastung Deutschlands spürbar zu vermindern.⁵⁰⁷ Damit signalisierte sie eine größere Reformbereitschaft und -willigkeit in der GAP.

Dennoch standen auch bei der neuen rot-grünen Bundesregierung die finanzpolitischen Aspekte der Agenda 2000-Verhandlungen im Mittelpunkt. Diese Einengung des Blickwinkels hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder selbst mit seiner provokanten Ausdrucksweise in einer Rede am 8. Dezember 1998 in Saarbrücken verursacht. Dort sagte er: „Und für diese Position [die Begrenzung des EU-Haushalts und die Korrektur der deutschen Nettozahlerposition, d. Verf.] gibt es, und ich sage das in aller Freundschaft, eine ganz einfache Erklärung und die heißt, mehr als die Hälfte der Beiträge, die in Europa verbraten werden, zahlen die Deutschen. Eine solche Politik lässt sich aus anderen Hauptstädten leicht fordern.“⁵⁰⁸ Dieses europaweit wahrgenommene und kommentierte Zitat legte einen Maßstab an das angestrebte Verhandlungsergebnis an, das dem eigentlich umfassenden Reformauftrag und den Erfahrungen komplexer Verhandlungen auf europäischer Ebene nicht gerecht werden konnte. Die harsche Wortwahl des neuen Bundeskanzlers hatte einerseits den positiven Aspekt, dass so den EU-Partnern sehr eindringlich die Ernsthaftigkeit der neuen Bundesregierung vor Augen geführt wurde, auch sie werde an den deutschen Positionen bei den Agenda 2000-Verhandlungen festhalten. Der für Europa zuständige neue Staatsminister im Auswärtigen Amt, Günter Verheugen, wurde mit den Worten zitiert: „Deutliche Worte sind nötig, damit die Partner wissen, dass es uns ernst

507 Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20.10.1998, S. 44/45.

508 Rede des Bundeskanzlers vor der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl „Innovation und Gerechtigkeit. Neuer Schwung auch für Europa“ am 8.12.1998 in Saarbrücken.

ist.⁵⁰⁹ Andererseits engte diese vornehmlich auf die deutsche Innenpolitik zielende Festlegung und die rüde Wortwahl den ohnehin begrenzten Verhandlungsspielraum der deutschen Präsidentschaft „unnötigerweise“⁵¹⁰ weiter ein.

Die rot-grüne Bundesregierung stand mit der Übernahme des Ratsvorsitzes sehr schnell vor der grundsätzlichen politischen Abwägung zwischen zwei gegensätzlichen Zielen der deutschen Europapolitik – dem nationalen Interesse an einer Reform der Haushaltsungleichgewichte und einer Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition auf der einen Seite und dem Ziel, zu einem fristgemäßen Ergebnis bei der erforderlichen inhaltlichen Reform in den zentralen EU-Politikfeldern zu kommen, auf der anderen Seite. Die Bundesregierung entschied sich für eine konsensorientierte Verhandlungsführung und dafür, das nationale Verhandlungspotenzial zurückstellen. Eine Strategie, Entscheidungen oder Kompromisslösungen zu blockieren und stattdessen auf einer befriedigenden Lösung des deutschen Nettozahlerproblems zu bestehen, ohne gleichzeitig auch den anderen Mitgliedstaaten akzeptable Kompromisse bei der Reform der Politiken anzubieten, war nicht möglich – insbesondere nicht in der Funktion als EU-Präsidentschaft. Die Bundesregierung konnte nicht die Rolle des Blockierers und des Neinsagers einnehmen, mit der Großbritannien unter Margret Thatcher und John Major den britischen Rabatt durchgesetzt hatten.

2.1.2. Der Deutsche Bundestag und die parteipolitische Zuspitzung

Für den Bundestag waren die EU-Finanzverhandlungen aus zwei Gründen von grundsätzlicher europapolitischer Bedeutung und ein wichtiges politisches Thema:

1. Die Agenda 2000 war ein zentraler Baustein für die Weiterentwicklung der Europäischen Union. Sie war deshalb von grundsätzlicher Bedeutung für die deutsche Europapolitik. Ohne eine gesicherte Finanzierung und ohne eine Reform der zentralen europäischen Ausgabenpolitiken waren weder das wichtigste Projekt zur Vertiefung des Integrationsprozesses, die Einführung der gemeinsamen Währung, noch die anstehende größte Erweiterung der EU um die Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa denkbar.
2. Der deutsche Anteil an der Finanzierung des EU-Budgets wurde ausschließlich aus dem Bundeshaushalt aufgebracht. Angesichts der ökonomischen Krise und der explodierenden Staatsverschuldung bedeutete dieser

509 Vgl. Stefan Schmitz /Ines Zöttl, „Europa mit links. Kanzler Gerhard Schröder betreibt kühle Real- und Interessenpolitik. Das staatsmännische Pathos des Vorgängers Kohl ist ihm fremd“, in: Focus, 1998, Nr. 51 v. 14.12.1998, S. 20.

510 Joschka Fischer, Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik vom Kosovo bis zum 11. September, München 2008 (Taschenbuch-Ausgabe), S. 164.

Ausgabenposten eine sichtbare Beschränkung des innenpolitischen Gestaltungsspielraums.

Der Bundestag war insofern in zweifacher Hinsicht betroffen – als Mitwirkungsorgan an der deutschen Europapolitik und als Haushaltsorgan. Die innenpolitische Debatte war von einem breiten, grundsätzlichen Konsens der Parteien im Deutschen Bundestag gekennzeichnet. Allerdings veränderte sich nach der Bundestagswahl im Herbst 1994 langsam der Tenor dieser parteiübergreifenden Übereinstimmung. Zwar kritisierten alle Parteien einen zu hohen deutschen Nettosaldo bei der Finanzierung des EU-Budgets und forderten eine gerechtere Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Dennoch wurde die Rolle Deutschlands als großer Nettozahler in der EU von keiner Seite grundsätzlich in Frage gestellt. In der ersten Lesung vom 16. Februar 1995 des Gesetzes zur Ratifizierung des europäischen Eigenmittelbeschlusses vom 31. Oktober 1994⁵¹¹ konnte der damalige Parlamentarische Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, der CSU-Abgeordnete Kurt Faltlhauser, noch feststellen, dass der Eigenmittelbeschluss ein guter Kompromiss sei und die deutschen Interessen wahre. Zwar sei die deutsche Nettoposition problematisch und die Lastenverteilung müsse verbessert werden. Aber er lehnte eine einseitige Nettozahlerdiskussion mit deutlichen Worten ab: „Die hohe Nettobelastung ist, wie wir beobachten können, in unserem Land zum Teil als Instrument mißbraucht worden, um den europäischen Einigungsprozeß insgesamt zu torpedieren. Wir müssen Versuche dieser Art vehement zurückweisen.“⁵¹² Der europapolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion Gero Pfennig lobte bei der abschließenden Debatte im Bundestag zur zweiten und dritten Lesung des Ratifizierungsgesetzes den Eigenmittelbeschluss als einen herausragenden Erfolg der deutschen Politik und einen für Deutschland akzeptablen Kompromiss „zwischen den Kosten der fortschreitenden Integration in der Europäischen Union samt Übernahme neuer Aufgaben in Mitteleuropa sowie im Mittelmeerraum einerseits und der andererseits schwierigen Finanzsituation in den Mitgliedstaaten.“⁵¹³

Diese Distanzierung von einer europaskeptischen Nettosalddiskussion wurde von der SPD explizit geteilt. Der europapolitische Grundkonsens in dieser Frage zeigte sich auch in der Tatsache, dass der Entschließungsantrag⁵¹⁴ zum Ratifizierungsgesetz von den Regierungsfractionen gemeinsam mit der SPD eingebracht

511 Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluß des Rates v. 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, Drs. 13/382 v. 2. Februar 1995.

512 Deutscher Bundestag, PlPr. 13/21 v. 16. Februar 1995, S. 1414.

513 Deutscher Bundestag, PlPr. 13/32 v. 31. März 1995, S. 2464.

514 Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der F.D.P. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 13/382, 13/828 (neu)- Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluß des Rates v. 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, Drs. 13/1022 v. 30. März 1995.

worden war. In der Plenardebatte versuchte nur Detlev von Larcher für die SPD, die Debatte parteipolitisch zu polarisieren, indem er der Regierung und insbesondere der CSU eine „gewollte Schizophrenie“, bzw. ein Spiel mit verteilten Rollen und Populismus vorwarf.⁵¹⁵ Lediglich die PDS hatte einen eigenen Entschließungsantrag⁵¹⁶ eingebracht; sie lehnte den Eigenmittelbeschluss zur Finanzierung der EU eindeutig ab. Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen enthielt sich in der Abstimmung der Stimme und kritisierte den Populismus und die antieuropäischen und nationalen Töne der deutschen »Zahlmeister«-Debatte.⁵¹⁷

Der Entschließungsantrag von CDU/CSU, SPD und FDP betonte zwar noch die grundsätzliche Bedeutung des europäischen Integrationsprozesses. Gleichwohl mussten „auch die Finanzbeziehungen zwischen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland auf Dauer von einem fairen Lastenausgleich geprägt sein.“⁵¹⁸ Der Bundestag forderte die Bundesregierung auf, frühzeitig vor der 1999 anstehenden Reform des EU-Finanzierungsrahmens eigene Vorstellungen vorzulegen. Die deutsche Nettozahlerposition rückte damit immer stärker in den Vordergrund der deutschen europapolitischen Debatte; die Forderung nach einer fairen Lastenverteilung wurde schleichend zum parteiübergreifenden europapolitischen Konsens.⁵¹⁹ Unterschiede waren schließlich nur noch in der Schärfe der erhobenen Forderung und der Reichweite der Vorschläge zur Reform der EU-Ausgabenpolitiken zu erkennen.

Seit der Vorlage der Agenda 2000 durch die Europäische Kommission im Juli 1997 bis zum Abschluss der Verhandlungen im Frühjahr 1999 standen die Themen der Agenda 2000 auf jeder Tagesordnung des Europa-Ausschusses des Bundestages. Die Bundesregierung berichtete kontinuierlich über den Fortgang der Verhandlungen, wobei zunächst die Osterweiterung der EU im Vordergrund stand.

In der ersten Beschlussempfehlung des Ausschusses zum Erweiterungsszenario vom 10. Dezember 1997⁵²⁰ formulierte der Ausschuss bereits erste Eckpunk-

515 Deutscher Bundestag, PIPr. 13/21 v. 16. Februar 1995, S. 1421ff.

516 Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag der Gruppe der PDS zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 13/382, 13/828 (neu), Drs. 13/1013 v. 30. März 1995.

517 Deutscher Bundestag, PIPr. 13/32 v. 31. März 1995, Rede von Christian Sterzing, S. 2469.

518 Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der F.D.P., a.a.O., Drs. 13/1022 v. 30. März 1995.

519 Vgl. Peter Hort, „Die Milliarden für Europa“, in: FAZ v. 1.8.1997; Knut Pries, „Zahlmeister Deutschland“, in: Frankfurter Rundschau v. 1.8.1997; Michael Stabenow, „Wunsch nach Entlastung. Streit um die Beitragszahlungen zur Europäischen Union“, in: FAZ v. 23.7.1997, S. 10.

520 Deutscher Bundestag, Erste Beschlussempfehlung und erster Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuss), zu der Unterrichtung der Bundesregierung über die Vorlage der Kommission über die Erweiterung der Europäischen Union, hier: Agenda 2000, Drs. 13/9418 v. 10. Dezember 1997.

te für die Reform der Agrar- und der Strukturpolitik sowie für die Finanzverhandlungen.⁵²¹ Danach sollte die Eigenmittel-Obergrenze bei 1,27 Prozent des EU-BSP beibehalten werden und wenn möglich in den nächsten Jahren deutlich unterschritten werden. Die Gemeinsame Agrarpolitik sollte im Hinblick auf die Osterweiterung und die anstehenden WTO-Verhandlungen reformiert werden, wobei die ländlichen Strukturen erhalten und eine angemessene Lebenshaltung der ländlichen Bevölkerung gesichert werden sollten. Die Struktur- und die Kohäsionspolitik der EU solle auf die ärmsten Regionen konzentriert und die Effizienz der Mittelverwendung weiter verbessert werden.

Mit der Vorlage der Verordnungsvorschläge der EU-Kommission am 18. März 1998 und dem Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems am 7. Oktober 1998, insbesondere aber in der Endphase der Verhandlungen unter deutscher Ratspräsidentschaft konzentrierte sich der Bundestag auf die mit der Agenda 2000 verbundenen Reformen der EU-Politiken und die Verhandlungen über eine neue Finanzielle Vorausschau. Der Europa-Ausschuss versuchte möglichst zeitnah dem Verhandlungsprozess zu folgen und die Überlegungen der Bundesregierung auch in ihrer Rolle als Ratspräsidentschaft zu begleiten. Für die Beratung der Agenda 2000 im Bundestag wurden alle Mitteilungen und die Legislativvorschläge der EU-Kommission sowie die beiden Entschlüsse des Europäischen Parlaments zusammengefasst – insgesamt wurden somit vier Mitteilungen, elf Legislativvorschläge und zwei EP-Entschlüsse in nahezu allen Fachausschüssen des Bundestages diskutiert.⁵²²

Im März 1999 befasste sich das Plenum des Bundestages dreimal mit den Finanzverhandlungen: Am 3. März 1999 in einer von CDU/CSU und FDP beantragten Aktuellen Stunde zu dem informellen Treffen des Europäischen Rates zur Agenda 2000 und den Ergebnissen des Agrarministerrates⁵²³, dann am 18. März 1999 zur Abgabe einer Regierungserklärung von Bundesaußenminister Fischer und zur Verabschiedung der Stellungnahme des EU-Ausschusses⁵²⁴ und schließlich am 26. März 1999 zur Abgabe einer Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Sondertreffens des Europäischen Rates in Berlin und der Lage im Kosovo nach dem Eingreifen der NATO.⁵²⁵

521 Sh. hierzu auch das Kapitel 3.1.6 „Die Entscheidung über das Beitrittsszenario“ in der Fallstudie zur EU-Osterweiterung.

522 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuss), Drs. 14/514 v. 17. März 1999.

523 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/24 v. 3. März 1999, S. 1873ff.

524 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/27 v. 18. März 1999, S. 2143ff.

525 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/31 v. 26. März 1999, S. 2570ff.

Tabelle 8 Sitzungen des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages zu den Themen der Agenda 2000 im ersten Quartal 1999

20. Januar 1999	Nicht-Öffentliche Sitzung: Bericht zu den Ergebnissen des Europäischen Rats von Wien, den Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft und dem Stand der Agenda 2000-Verhandlungen durch den Staatsminister im Auswärtigen Amt Günter Verheugen
27. Januar 1999	Nicht-Öffentliche Sitzung: Vorstellung des Verhandlungsstandes zur Agenda 2000 durch den Staatsminister im Auswärtigen Amt Günter Verheugen
10. Februar 1999	Nicht-Öffentliche Sitzung: Unterrichtung der Bundesregierung über den Stand der Agenda 2000-Verhandlungen durch den Staatssekretär im Auswärtigen Amt Friedrich v. Ploetz
10. Februar 1999	Öffentlichen Sitzung: „Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“ mit Staatssekretär Martin Wille, Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
3. März 1999	Nicht-Öffentliche Sitzung: „Struktur- und Kohäsionsfonds“ und „Finanzierung der EU“ mit Bundesfinanzminister Lafontaine
10. März 1999	Nicht-Öffentliche Sitzung: Debatte zu allen wesentlichen Aspekten des Gesamtpakets der Agenda 2000 mit Bundeskanzler Gerhard Schröder
17. März 1999	Nicht-Öffentliche Sitzung: Aussprache mit Bundeslandwirtschaftsminister Karl-Heinz Funke zu den Verhandlungen des Agrarrats vom 9./10. März 1999

Quelle: Protokolle des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union (14. Wahlperiode)⁵²⁶

2.1.3. Die ambivalente Rolle der Länder und des Bundesrats

Die deutschen Länder wurden von den EU-Finanzverhandlungen in zweifacher Hinsicht betroffen:

- a) Auf der Ausgabenseite hatten die von der Kommission vorgeschlagenen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik und bei den EU-Strukturfonds Folgen für die Haushalte der Länder. Die Strukturfondszahlungen der EU werden von den Ländern verwaltet und im Rahmen von sog. Operationellen Programmen für regionale Förderziele ausgegeben. Jede Änderung der Förderkriterien und der finanziellen Ausstattung der Fonds hatte demnach un-

⁵²⁶ Die Protokolle der nicht-öffentlichen Sitzungen des Ausschusses sind vertraulich; die Protokolle der öffentlichen Sitzungen sind in der Reihe Texte und Materialien des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages veröffentlicht worden.

mittelbare Folgen für die Förderpolitiken in den Ländern und die Landeshaushalte. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik stützen die Einkommenshilfen an die Landwirte einen zumindest für einige deutsche Flächenländer wichtigen Sektor. Jede Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kriterien für die Zahlungen der Direktbeihilfen hatte demzufolge Konsequenzen für den regionalen Wohlstand.

- b) Auf der Einnahmenseite argumentierten die Landesfinanzminister, dass die übermäßigen Abführungen des Bundes an den EU-Haushalt massive Auswirkungen auf die finanziellen Spielräume des Bundes haben und in der Folge die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern beeinflusse.⁵²⁷ Die Länder sahen sich also mittelbar durch die Abführungen aus dem gesamtstaatlichen Steueraufkommen nach Brüssel betroffen.

Auf der anderen Seite war die Positionierung der Länder für die Bundesregierung von immenser Bedeutung, denn über die notwendige Zustimmung des Bundesrats zum Eigenmittelbeschluss der EU und den Verordnungen im Bereich der Ausgabenpolitiken verfügten die Länder über eine Vetoposition.⁵²⁸

Bereits im Vorfeld der Veröffentlichung der Agenda 2000 durch die Europäische Kommission hatten sich die Länder auf höchster politischer Ebene mit diesem umfassenden Reformprogramm der Europäischen Union beschäftigt. Der Bundesrat forderte „angesichts der im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedstaaten überproportionalen Belastung Deutschlands eine grundsätzliche Neuordnung der Gemeinschaftsfinanzen für die Zeit nach 1999“⁵²⁹ und wollte das Problem bereits in der Regierungskonferenz 1996 thematisiert sehen.

Insbesondere der Freistaat Bayern positionierte sich frühzeitig und versuchte so, die Diskussion im Kreis der deutschen Länder zu dominieren. In einem ersten Memorandum vom 19. November 1995 schlug die bayerische Staatsregierung eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vor.⁵³⁰ Das Memorandum empfahl die nationale Kofinanzierung in Höhe von 25% aller Leistungen der Einkommens- und Strukturbeihilfen in der Landwirtschaft. Diesem Papier folgte im September 1996 ein weiteres Positionspapier zur Reform

527 Vgl. Finanzministerkonferenz der Länder am 28. September 1995 in Berlin. Vgl. auch Claus-Peter Clostermeyer, *Deutschland – Zahlmeister Europas?*, in: Rolf Caesar (Hrsg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997, S. 141-152, S. 147.

528 Vgl. zu dieser Bewertung der Rolle der Länder aus Sicht der Bundesregierung auch Joschka Fischer, *Rot-grüne Jahre*, a.a.O., S. 290.

529 Bundesrat, *Beschluss des Bundesrates zum Gesetz zu dem Beschluss des Rates v. 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften*, Drs. 207/95 v. 12. Mai 1995.

530 Vgl. Memorandum der Bayerischen Staatsregierung „Neuausrichtung der Agrarpolitik der Europäischen Union“ v. 29. November 1995.

der EU-Strukturpolitik.⁵³¹ Auch in diesem Papier forderte Bayern eine stärkere Rückverlagerung der Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten und die Regionen.

Jedoch verfolgten auch andere deutsche Länder ihre jeweiligen Sonderinteressen. So traten die ostdeutschen Länder vehement für die Interessen ihrer Agrarbetriebe ein und lehnten jede Form der Verbindung von landwirtschaftlichen Subventionszahlungen mit betriebsgrößenabhängigen und degressiven Kriterien ab. Im Bereich der Strukturfonds sahen sich die ostdeutschen Länder als Höchstförderregionen in Konkurrenz zu den westdeutschen Ländern, die eine zu starke Konzentration der Fonds auf diese Ziel 1-Gebiete verhindern wollten. Gerade die westdeutschen Länder mit eigenen Strukturproblemen, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz, befürchteten ansonsten zu starke Einbußen. Das Land Berlin verfolgte eigene Interessen bei der Sicherung der Strukturfondsförderung für städtische Gebiete und suchte dafür den direkten Kontakt zur Europäischen Kommission.⁵³²

Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) der Länder beschloss schließlich am 20. März 1997 „Gemeinsame Zielvorstellungen der Länder für die Neuordnung der Europäischen Strukturpolitik, der Beihilfenkontrolle und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU“. Die Ministerpräsidenten konnten dabei auf eine umfangreiche Beschlusslage der Fachministerkonferenzen zurückgreifen. Bereits am 25. September 1995 hatte die Finanzministerkonferenz die Finanzbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union untersucht und eine Reform des Eigenmittelsystems gefordert und hierfür ein eigenes Modell vorgeschlagen.⁵³³ Auch die Landwirtschaftsressorts der Länder hatten sich seit 1995 mit einer Reform der GAP befasst und die Wirtschaftsministerkonferenz hatte mit einem Beschluss vom 2./3. Mai 1996 eine Reform der EU-Ausgabenpolitiken gefordert.

Die Ministerpräsidenten beauftragten in ihrem ersten umfassenden Beschluss vom März 1997 die Fachministerkonferenzen, die Agenda 2000 aus ihrer fachspezifischen Sicht einer ersten Bewertung zu unterziehen und bis Oktober 1997 einen möglichen politischen Entscheidungsbedarf zu definieren. Sie benannten die vier Länder Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen als Verhandlungsführer für die Gespräche mit der Bundesregierung. Zugleich suchten sie den direkten Kontakt mit der EU-Kommission; am 2. Juli 1997 führten sie eine Aussprache mit dem Präsidenten der EU-Kommission Jacques Santer, dem sie ihre Ziele für die anstehende Reform der Struktur- und der Agrarpolitik und des Eigenmittelsystems vorlegten.

531 Vgl. Positionspapier der Bayerischen Staatsregierung für eine Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU v. 17. September 1996.

532 Vgl. „Diepgen: Berlin muß in EU-Regionalförderung bleiben“, in: vwd-Europa v. 31.1.1998, S. 6.

533 Vgl. Beschluss der Finanzministerkonferenz v. 28. September 1995 in Berlin.

Die Fachministerkonferenzen⁵³⁴ legten bis Oktober 1997 ihre Beschlüsse vor, die in die Beschlussfassung der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten vom 22. bis 24. Oktober 1997 aufgenommen wurden. Dieser zweite MPK-Beschluss wurde dann wortgleich und einstimmig am 28. November 1997 durch den Bundesrat⁵³⁵ angenommen. Damit erhielt die zunächst nur politisch verbindliche Festlegung der Länder für die EU-Finanzverhandlungen auch die erforderliche rechtliche Bindungswirkung für die Bundesregierung. Die Länder betonten, dass sie von der Bundesregierung für die Bereiche, die im Schwerpunkt in die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit der Länder fielen, die „maßgebliche“ Berücksichtigung ihrer Positionen nach Artikel 23 Absatz 5 GG bei den Brüsseler Verhandlungen erwarteten.⁵³⁶ Dazu gehörten nach ihrer Interpretation die Agrarstrukturpolitik, also die Förderung des ländlichen Raumes, und die regionale Strukturpolitik. In diesen Bereichen erwarteten die Länder also von der Bundesregierung die vollständige Übernahme ihrer einvernehmlich abgestimmten Positionen und deren Durchsetzung in den Verhandlungen.

Auf der Basis dieser Beschlüsse bewerteten die Länder dann die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission vom 18. März 1998. Auch die erneute Beschlussfassung der Ministerpräsidenten bei einer Sonderkonferenz am 8. Juni 1998 wurde durch Beschlüsse der Fachministerkonferenzen und in direkten Abstimmungen mit den Bundesressorts vorbereitet.⁵³⁷ Auch dieser einstimmige Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz wurde wortgleich vom Bundesrat nochmals beschlossen.⁵³⁸

Die Länder nutzen also ein Verfahren, bei dem sie dem ohnehin hohen politischen Gewicht einer gemeinsamen Beschlussfassung der 16 Ministerpräsidenten für die innerdeutsche Debatte auch noch die formelle rechtliche Verbindlichkeit durch eine einstimmige Entschließung des Bundesrates hinzufügten. Der innenpolitische Druck auf die Bundesregierung wurde mit dieser doppelten Beschlussfassung also bewusst hochgehalten. Allerdings war dieses besondere Verfahren nicht ohne Weiteres wiederholbar und auf alle Bereiche der Agenda

534 Folgende Fachministerkonferenzen legten Stellungnahmen vor: Finanzministerkonferenz am 11.9.1997, Agrarministerkonferenz am 18./19.9.1997, Europaministerkonferenz am 24.9.1997, Wirtschaftsministerkonferenz am 6./7.10.1997, Ministerkonferenz Arbeit und Soziales am 29./30.10.1997.

535 Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Agenda 2000 – eine stärkere und erweiterte Union“, Drs. 904/97 v. 28. November 1997.

536 Vgl. zur politischen Bedeutung dieser Einstufung auch Kapitel III.4.2.2 zur Mitwirkung des Bundesrates an der deutschen Europapolitik.

537 Folgende Fachministerkonferenzen legten Stellungnahmen oder Beschlüsse vor: Finanzministerkonferenz v. 12. November 1998, Agrarministerkonferenz (Sonderkonferenz) am 28. Mai 1998, Europaministerkonferenz am 22./23. April 1998.

538 Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zu den Gesetzgebungsvorschlägen der Europäischen Kommission im Rahmen der „Agenda 2000“, Drs. 637/98 v. 10. Juli 1998.

2000-Verhandlungen anwendbar. Um zu einem belastbaren Konsensbeschluss sowohl zwischen den Fachpolitikern als auch zwischen den Regierungschefs zu kommen, durfte der Beschluss nicht zu konkret und die Forderungen nicht zu explizit sein. So scheiterte der Versuch der bayerischen Staatsregierung vom November 1998⁵³⁹, einen einstimmig gefassten Beschluss der Sonderkonferenz der Agrarminister der Länder vom 28. Mai 1998 nochmals im Bundesrat bestätigen zu lassen, an den Änderungsanträgen des Umweltausschuss und den politischen Vorbehalten der Staatskanzleien der SPD-geführten Landesregierungen. Der Antrag wurde zwar im Plenum des Bundesrats am 5. Februar 1999 diskutiert⁵⁴⁰, aber angesichts der widersprechenden Stellungnahmen der Fachausschüsse nicht entschieden und schließlich am 21. Mai 1999 als erledigt erklärt.⁵⁴¹ Den beiden umfangreichen Entschließungen des Bundesrates zu allen Aspekten der Agenda 2000 vom November 1997 und Juli 1998 folgte im Februar 1999 ein dritter, kurzer Beschluss des Bundesrates zum EU-Eigenmittelsystem. Darin bekräftigten die Länder die Forderung nach einer Reform der Finanzierung der EU.⁵⁴² Gerade an diesen beiden zuletzt genannten Beispielen im Februar 1999 offenbarte sich die zwischenzeitlich stark polarisierte innenpolitische Debatte zwischen der Bundesregierung und den sie unterstützenden Landesregierungen und der Opposition in Bundestag und Bundesrat.

Mit ihrem ersten Beschluss vom Mai 1997 hatten die Ministerpräsidenten die Vorbereitung der Länder auf die EU-Finanzverhandlungen zur „Chefsache“ gemacht. Mit dieser Entscheidung ging auch die Einsetzung einer Arbeitsgruppe der Staatskanzleien der Länder einher. Diese Arbeitsgruppe hatte die Aufgabe, die nachfolgenden Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vorzubereiten und dazu die Stellungnahmen der Fachministerkonferenzen einzuholen. Noch bedeutender war allerdings der Auftrag an diese Arbeitsgruppe, die Abstimmungsgespräche mit den Bundesressorts auf Arbeitsebene zu führen und die regelmäßigen Bund-Länder-Gespräche zur Agenda 2000 auf politischer Ebene vorzubereiten. Für die Länder oblag die Koordinierung dem jeweiligen MPK-Vorsitzland. Die Gespräche wurden im Verlauf des Jahres 1998 auf Arbeitsebene intensiviert, und in der zweiten Jahreshälfte 1998 wurden dann auch die Fachministerkonferenzen hinzugezogen.

Mit der Übernahme der Verhandlungsführung durch die Staats- und Senatskanzleien wurden die Verhandlungen nicht nur dem direkten Zugriff der Fachministerkonferenzen entzogen, darunter auch der Europaministerkonferenz, und

539 Bundesrat, Drs. 892/98 v. 10. November 1998.

540 Bundesrat, Stenographischer Bericht der 734. Sitzung am 5. Februar 1999, S. 20ff.

541 Bundesrat, Stenographischer Bericht der 738. Sitzung am 21. Mai 1999, S. 210C.

542 Bundesrat, Beschluss des Bundesrats, Agenda 2000. Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(98) 560 endg.; Ratsdok. 11666/98, Drs. 866/98 v. 26. Februar 1999.

die Ressortegoismen minimiert. Zugleich wurde die Vorbereitung der Länderstellungnahmen politisiert. Diese Politisierung hatte zwei Wirkungsrichtungen:

- a) Bedingt durch den politikfeldübergreifenden Querschnittscharakter der Agenda 2000 wirkte die Politisierung zunächst nach Innen, d.h. in die eigenen Landesregierungen hinein. Die Politisierung durch die Staatskanzleien begrenzte die Sonderinteressen der Fachministerien und kanalisierte diese auf eine gemeinsame Gesamtposition aller Länder zur Agenda 2000.
- b) Gegenüber der Bundesregierung (und auch gegenüber der Europäischen Kommission) stärkte die Politisierung der Verhandlungsvorbereitung die Rolle der Länder und erhöhte das Gewicht ihrer Stellungnahmen. Eine gemeinsame Positionierung der 16 Ministerpräsidenten erforderte eine angemessene Berücksichtigung durch die Bundesregierung, zumal die politische Bedeutung der MPK-Beschlüsse durch die nachfolgende Verabschiedung im Bundesrat mit der erforderlichen rechtlichen Verbindlichkeit deutlich erhöht wurde.

Allerdings hemmte die Politisierung der Länderstellungnahmen zur Agenda 2000 mit der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch die Bundesregierung am 1. Januar 1999 in zunehmendem Maße den Einfluss der Länder auf die Politik der Bundesregierung. In ihrer klassischen Vorsitzrolle als Mediator der schwierigen Verhandlungen im Rahmen der 15 EU-Mitgliedstaaten wuchs das Interesse der Bundesregierung, die eigenen Verhandlungsspielräume möglichst weit zu halten, um freie Hand für Kompromissfindungen zu haben. War also die Forderung nach einer Nachbesserung der Vorschläge der Kommission im Jahr 1998 noch im Interesse der Bundesregierung, um auch in Brüssel eine kohärente und feste deutsche Verhandlungsposition vertreten zu können, so wurde diese Forderung im Jahr 1999 mit Blick auf die Notwendigkeit zum Kompromiss unter deutschem Vorsitz zu kommen, zunehmend zur Belastung. Dies wiederum hatte zur Folge, dass die Politik der Länder in Fragen der Agenda 2000 zunehmend von innenpolitischen Erwägungen geleitet wurde. So versuchten die CDU-geführten Länder, die Bundesregierung durch ein striktes Festhalten an den einmal formulierten Forderungen in die Enge zu treiben, während umgekehrt die SPD-geführten Länder versuchten, die eigenen Beschlüsse aufzuweichen oder zumindest zu vertagen, um der Bundesregierung den benötigten Verhandlungsspielraum zu belassen.

2.1.4. Die Interessen der Verbände

Die Interessenverbände brachten sich mit detaillierten Stellungnahmen und Positionspapieren in die Diskussion über die Reform der europäischen Agrar- und Strukturpolitik und die Finanzverhandlungen ein. Von besonderer Wichtigkeit für die Bundesregierung war dabei die Haltung des Deutschen Bauernverbandes (DBV) zur zentralen Frage der Reform der GAP. Dabei war der DBV in seiner

ablehnenden Stellungnahme zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission sehr eindeutig; er kam „zu einer äußerst negativen Bewertung des agrar-, finanz- und außenhandelspolitischen Teils der Agenda 2000“.⁵⁴³ Die Vorschläge der Kommission würden in Deutschland den Verlust von etwa 300.000 Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und der Ernährungswirtschaft bedeuten, zu Einnahmeverlusten bei den deutschen Landwirten in Höhe von bis zu 4 Mrd. DM führen (bei den europäischen Landwirten bis zu 18 Mrd. DM) und die europäische Agrarpolitik nicht billiger, sondern vielmehr teurer machen. Zwar wurden die Konkretisierungen der EU-Kommission in den Legislativvorschlägen vom 18. März 1998 etwas positiver beurteilt; dennoch blieb der DBV bei seiner grundsätzlich ablehnenden Position und forderte eine umfassende Korrektur der Vorschläge. Der DBV organisierte zum Sonder-Agrarministerrat am 30. März 1998 in Brüssel schließlich eine Großdemonstration der deutschen Landwirte, um die Verhandlungsposition von Bundeslandwirtschaftsminister Borchert gegenüber den Vorschlägen der EU-Kommission zu stärken.⁵⁴⁴ Die Politik der Regierung Kohl, die die Verringerung der deutschen Nettozahlungen in den Mittelpunkt rückte, wurde durch den Bauernverband unterstützt.⁵⁴⁵ Umgekehrt sagte nicht nur Bundeslandwirtschaftsminister Jürgen Borchert, sondern auch Bundeskanzler Helmut Kohl dem DBV zu, dessen Vorbehalte gegen die Agenda 2000 zu berücksichtigen.⁵⁴⁶

Die deutschen Umwelt- und Naturschutzverbände hingegen unterstützten zwar grundsätzlich die Vorschläge der Europäischen Kommission.⁵⁴⁷ Sie kritisierten allerdings heftig, dass diese Vorschläge nur halbherzig und in sich widersprüchlich seien. Weitergehende Reformen „zugunsten einer flächendeckenden, umwelt- und sozialverträglichen Landwirtschaft“ seien unbedingt notwendig.⁵⁴⁸ Statt die bäuerlichen Strukturen zu sichern und die umweltschutz- und verbraucherpolitischen Ziele explizit in das Zentrum der Reformanstrengungen zu setzen, bleibe die europäische Landwirtschaft der Wettbewerbsfähigkeit, dem

543 Stellungnahme des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes (DBV) v. 13./14.10.1997 zur Mitteilung der EU-Kommission v. 16. Juli 1997 zur Agenda 2000. Sh. auch die Stellungnahme des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes (DBV) v. 21. April 1998 zu den Verordnungsvorschlägen der EU-Kommission v. 18. März 1998 über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000, „Agenda 2000. So nicht!“. Ebenso eindeutig lehnte der Deutsche Raiffeisenverband (DRV) die Vorschläge der EU-Kommission zur Agenda 2000 ab. Vgl. „DRV: Vorschläge zur Agenda 2000 unzureichend“, in: vwd-Europa v. 4.3.1998, S. 7.

544 Vgl. „Deutsche Bauern demonstrieren in Brüssel“, in: vwd-Europa v. 31.3.1998, S. 4.

545 Vgl. „EU-Finanzen: Sonnleitner begrüßt Bonner Haltung“, in: vwd-Europa v. 19.6.1998, S. 8.

546 „Kohl: Politik muß für faire Bedingungen sorgen“, in: vwd-Europa v. 10.3.1998, S. 7.

547 „Deutschland soll Agenda 2000 nicht blockieren. Umweltschutzorganisationen: Agrarreform bietet Chance zur Neuorientierung“, in: FAZ v. 13.1.1998.

548 Naturschutzbund Deutschland (NABU), Agrarpolitisches Grundsatzprogramm des Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V., Bonn, Januar 1998.

freien Welthandel und den Exportinteressen auf den globalen Agrarmärkten untergeordnet.⁵⁴⁹

Gänzlich gegenteiliger Ansicht war der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), der in seinem Positionspapier die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Weiterentwicklung der GAP als „erste notwendige Schritte für eine stärkere Marktorientierung“ lobte. Mit Blick auf die 1999 aufzunehmenden WTO-Verhandlungen sei ein weiterer Abbau der produktgebundenen Subventionen zugunsten produktunabhängiger Direktzahlungen an die Produzenten ohnehin notwendig. „Die Leitlinie der Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik muß es sein, die politische Steuerung sukzessiv zurückzunehmen und stärker auf die Selbststeuerung der Agrarmärkte zu setzen....“⁵⁵⁰ Diese marktorientierte Haltung des BDI wurde von den beiden anderen Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT), uneingeschränkt geteilt.⁵⁵¹ Zugleich kritisierten die Spitzenverbände den fehlenden Konsolidierungswillen bei der Finanzierung der Agrarausgaben.

Eindeutiger Schwerpunkt der Stellungnahmen der Wirtschaftsspitzenverbände war die als unbedingt notwendig erachtete Reform der europäischen Struktur- und Regionalpolitik. Zwar wurden die Vorschläge der EU-Kommission gelobt – sie gingen in die richtige Richtung⁵⁵² –, allerdings wurden weitergehende inhaltliche und regionale Konzentrations- und Konsolidierungsschritte gefordert. Eine Straffung der Förderziele und eine konzentriertere Förderpolitik seien eine unbedingt notwendige Voraussetzung für die Einsparung von Haushaltsmitteln und die Effizienzsteigerung. Die Förderung städtischer Problemgebiete im Rahmen eines neuen Ziel 2 wurde als Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip abgelehnt.⁵⁵³ Kritisiert wurde in Übereinstimmung mit der Bundesregierung und den Ländern auch die Fortsetzung der Förderung aus dem Kohäsionsfonds für Mitgliedstaaten, die an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen wollten. Ähnlich wie die deutschen Länder forderten auch die Spitzen-

549 „Agenda 2000/Bei Parteien überwiegt die Ablehnung“, in: vwd-Europa v. 19.3.1998, S. 3.

550 Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), BDI-Positionspapier „Freier Welthandel und Agrarpolitik“ v. Januar 1998, hier S. 3.

551 Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) /Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Stellungnahme zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU, Köln 14. November 1997; Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), DIHT-Positionspapier zur EU-Osterweiterung/Agenda 2000, Bonn, Dezember 1997, S. 13ff.

552 So BDI und BDA in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Agenda 2000; vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) /Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Stellungnahme zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU, Köln, 14. November 1997, S. 5.

553 Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), DIHT-Positionspapier zur EU-Osterweiterung/Agenda 2000, Bonn, Dezember 1997, S. 9.

verbände der deutschen Wirtschaft eine größere Eigenverantwortung und gesicherte beihilferechtliche Spielräume für die Förderpolitiken der Mitgliedstaaten und der Regionen. Die Verbände schlugen vor, die Wirtschafts- und Sozialpartner intensiver in die Umsetzung der Förderprogramme einzubeziehen. Der künftige Finanzrahmen müsse wie die nationalen Haushalte im Zeichen der Konsolidierung und der Haushaltsdisziplin stehen.⁵⁵⁴ Der DIHT forderte eine ersatzlose Abschaffung der systemfremden Rabattregelung zugunsten Großbritanniens und eine Entschärfung der deutschen Nettozahlerproblematik durch die von den Länderfinanzministern vorgeschlagene Umstellung der Berechnung der Eigenmittelabführungen auf das Bruttosozialprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten. Eine zusätzliche Eigenmittelquelle, zum Beispiel eine EU-Steuer, sei derzeit nicht erforderlich und später zu prüfen. Grundsätzlich lehnte der DIHT aber eine *juste retour*-Politik ab. „Eine Kongruenz zwischen Eigenmittelanteil und Rückflüssen widerspräche dem im gemeinsam finanzierten Haushalt angelegten natürlichen Ressourcentransfer zum Zweck des Aufholens von Entwicklungsrückständen...“⁵⁵⁵

Der Bund der Steuerzahler rückte die Nettozahlerdebatte in den Mittelpunkt seines Beitrags zu den EU-Finanzverhandlungen. Der Steuerzahlerbund legte am 18. Februar 1999 eine Studie des Karl-Bräuer-Instituts vor, die zu dem Ergebnis kam, dass die deutschen Nettozahlungen um rund 8 Mrd. DM oder gut ein Drittel reduziert werden könnten. Hierzu wurde eine Reduzierung der Eigenmittelobergrenze von 1,27% des EU-BSP auf 1 bis 1,1% des EU-BSP, die nationale Kofinanzierung im Agrarbereich und die Verringerung der EU-Strukturfondsförderung um 10 Prozent vorgeschlagen sowie eine sparsame EU-Haushaltsführung angemahnt.⁵⁵⁶

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und einige Einzelgewerkschaften konzentrierten sich in ihren Stellungnahmen zur Agenda 2000 vornehmlich auf die Reform der EU-Strukturfonds. Hierzu legte der DGB im Juli 1998 ein eigenes Positionspapier vor, indem die Konzentration von Förderzielen und Fördermitteln unterstützt wurde. Für die westdeutschen Regionen, die aus der EU-Förderung herauszufallen drohten, sollten angemessene Übergangsregelungen und die Möglichkeit zu nationaler Kompensation geschaffen werden. Die Auswahl- und Förderkriterien für das neu zu schaffende Ziel 2 sollten das Ausmaß der Arbeitslosigkeit berücksichtigen. Insgesamt sollten die beschäftigungspolitischen För-

554 Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Deutscher Industrie und Handelstag, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Stellungnahme der deutschen Wirtschaft zu den Verordnungen der Europäischen Kommission zur Reform der Europäischen Strukturfonds, Juni 1998.

555 Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), DIHT-Positionspapier zur EU-Osterweiterung/Agenda 2000, Bonn, Dezember 1997, S. 17.

556 „Der deutsche EU-Beitrag lässt sich um ein Drittel senken. Der Steuerzahlerbund hält Entlastung von insgesamt 8 Milliarden DM für möglich“, in: FAZ v. 19.2.1999.

derschwerpunkte deutlich stärker betont werden. Die Förderung städtischer Ballungsräume lehnte der DGB nicht grundsätzlich ab. Auch die IG Bauen-Agrar-Umwelt betonte die Finanzierung von Arbeitsplätzen durch die EU-Fördergelder. Die Einzelgewerkschaft sah in der Agenda 2000 der Europäischen Kommission – im Gegensatz zum Deutschen Bauernverband – eine gute Verhandlungsgrundlage. Sie attestierte der Kommission, dass sie sich mit ihren Vorschlägen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf einem richtigen Weg befinde. Die Abkehr von allgemeinen Ausgleichszahlungen müsste in eine konsequente Verknüpfung zwischen der Höhe der Direktzahlungen aus dem EU-Haushalt und der Anzahl in dem Betrieb bestehenden Arbeitsplätze münden.⁵⁵⁷

Als Einzelgewerkschaft im DGB legte auch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) ein umfangreiches Positionspapier vor. Darin wurde die deutsche Nettozahler-Debatte kritisiert, die das Solidarprinzip der EU infrage stelle und der politischen Verantwortung Deutschlands nicht gerecht werde. Die DAG lehnte das Kappungsmodell des Bundesfinanzministeriums ebenso ab, wie den Vorschlag, die Berechnung der mitgliedstaatlichen Finanzierungsanteile des EU-Budgets auf nationale Beitragsgrößen nach dem individuellen relativen Wohlstand umzustellen. Die Finanzierungswirkungen seien für die Bundesrepublik bei Reformen auf der Ausgabenseite wirksamer als bei Reformen des EU-Eigenmittelsystems. Die Begrenzung der Marktordnungskosten sollte in der Gemeinsamen Agrarpolitik durch degressiv gestaltete nationale Einkommensbeihilfen und Produktsubventionen erfolgen; die Strukturfondsförderung sollte stärker auf ihre beschäftigungspolitischen Wirkungen konzentriert werden.⁵⁵⁸

Der DGB kritisierte in seinen Stellungnahmen im Sommer 1998 vornehmlich die Politik der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung. Sie habe kein tragfähiges strukturpolitisches Konzept, sondern verfolge stattdessen lediglich „im Rahmen der ‚Nettozahlerdiskussion‘ die generelle Begrenzung der EU-Strukturmittel und die Erhöhung der Rückflussquote“⁵⁵⁹. Die Politik der Bundesregierung beschränke sich auf eine Politik „bloßer Besitzstandswahrung“. Der DGB positionierte sich unmittelbar vor der Bundestagswahl in dieser wichtigen Frage der

557 Vgl. „IG Bau: Agenda 2000 gute Grundlage“, in: vwd-Europa v. 12.8.1998, S. 3.

558 Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG), DAG zur AGENDA 2000: Das Solidarprinzip gilt auch für die Europäische Union. Informationen und Positionen der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG) zur Finanzierung der EU-Erweiterung und zur Reform der europäischen Strukturpolitiken, Hamburg 1998.

559 Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB-Positionspapier zu den Vorschlägen der EU-Kommission zur Neuordnung der Europäischen Strukturfonds. Strukturfonds auf der europäischen Agenda, in: DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik, Nr. 5/98, 23. Juli 1998, hier S. 2.

deutschen Europapolitik eindeutig gegen die Regierung Kohl/Kinkel und begünstigte so die Politisierung der europapolitischen Debatte.⁵⁶⁰

2.2. Die Deutsche Verhandlungsführung zur Agenda 2000

Mit der Vorlage der Agenda 2000 legte die Europäische Kommission ihre Überlegungen zur Finanzierung der EU-Osterweiterung und zur Reform der europäischen Politiken vor. Damit lagen zwar noch nicht die konkreten Vorschläge für die Finanzielle Vorausschau 2000-2006, die Finanzierung der EU und die Verordnungsentwürfe für die Strukturfonds und andere Ausgabenprogramme auf dem Verhandlungstisch. Dennoch war eine ausreichende Grundlage geschaffen, um eine erste Diskussion im Kreis der Mitgliedstaaten aufzunehmen. Dies machte deshalb auch eine konkrete Definition der deutschen Präferenzen und Verhandlungsziele notwendig.⁵⁶¹

2.2.1. Die Phase der Vorbereitung und erste Positionierung im Jahr 1997

Die Phase der ersten Positionsbestimmungen und der Vorbereitung auf die eigentlichen Finanzverhandlungen in der zweiten Jahreshälfte 1997 machte eine vorläufige und allgemeine Definition der Präferenzen und Ziele erforderlich. Dabei konnte die Bundesregierung auf eine breite Debatte über die europäische Einnahmen- und Ausgabenpolitik zurückgreifen.⁵⁶² Die deutsche Diskussion über den nächsten Finanzrahmen wurde zunehmend von der Frage des deutschen Nettosaldo⁵⁶³ und der Rolle Deutschlands als „Zahlmeister“⁵⁶⁴ dominiert und vernachlässigte immer häufiger die Fragen über die richtigen Schwerpunkte und Aufgaben des EU-Haushalts.⁵⁶⁵

Der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium Jürgen Stark hatte bereits 1996 auf eine intensive und frühzeitige Vorbereitung der anstehenden Finanz-

560 Vgl. auch DGB-Pressemitteilung 150, „DGB: Regierung bei Europäischen Strukturfonds ohne Konzept“ v. 17.8.1998.

561 Der Autor hatte die Möglichkeit, die internen Unterlagen, wie Drahtberichte und Weisungen einzusehen und für die Darstellung und Analyse der Entscheidungsprozesse zu nutzen. Diese Unterlagen sind allerdings als vertraulich klassifiziert und können deshalb nicht wörtlich zitiert werden.

562 Vgl. Rolf Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997.

563 Vgl. Brigid Laffan, The Agenda 2000 Negotiations, a.a.O.

564 Vgl. Claus-Peter Clostermeyer, Deutschland – „Zahlmeister“ Europas?, a.a.O., S. 141-152; Knut Pries, „Zahlmeister Deutschland“, in: FR v. 1.8.1997.

565 Vgl. Barbara Lippert et.al., British and German Interests in EU Enlargement, London 2001, S. 80ff.; Wolfgang Wagner, German EU constitutional foreign policy, in: Volker Rittberger (ed.), German foreign policy since unification. Theories and case studies, Manchester/New York 2001, S. 185-229, S. 209ff.

verhandlungen gedrängt und festgestellt: „Stärker als je zuvor spielen Finanzaspekte bei der Bewertung der europäischen Integration auch in der öffentlichen Diskussion eine wichtige Rolle.“⁵⁶⁶ Der nächste Finanzrahmen sollte aus dem Blickwinkel des Finanzministeriums sowohl die gewünschte Osterweiterung der EU als auch die Wirkungen der abschließenden Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion berücksichtigen.⁵⁶⁷ Um diese beiden zentralen europapolitischen Ziele verwirklichen zu können, sei eine Reform des EU-Finanzrahmens unvermeidlich, zumal die Verringerung der deutschen Nettozahlungen ein zumindest gleichrangiges Ziel des Bundesfinanzministeriums war. Auch das Auswärtige Amt betonte mehrfach, dass eine Erleichterung der deutschen Nettozahlerbilanz die zentrale Forderung der Bundesregierung für die anstehenden Finanzverhandlungen sei.⁵⁶⁸

Der deutsche Nettosaldo war im Zeitraum zwischen 1983 und 1998 von 6 Mrd. DM auf rund 22 Mrd. DM hochgeschwungen und angesichts der hohen deutschen Staatsverschuldung zu einer übermäßigen Belastung geworden.⁵⁶⁹ Das Bundesfinanzministerium thematisierte deshalb seit Sommer 1997 die zentrale Forderung der Bundesregierung nach einem gerechteren Finanzierungssystem und einer „fairen Lastenteilung“ in einer mit dem Auswärtigen Amt abgestimmten Kampagne.⁵⁷⁰ Durch einen an die Systematik des britischen Beitragsrabattes angelehnten allgemeinen Korrekturmechanismus, das sogenannte Kappungsmodell, sollte eine insgesamt gerechtere Lastenteilung angestrebt werden, so der deutsche Außenminister Klaus Kinkel.⁵⁷¹ Das Modell des BMF sah vor, dass die Bruttoabführungen jedes Mitgliedstaates in Beziehung zu seinem Bruttoinlandsprodukt gesetzt werden sollten.⁵⁷² Als Zielvorstellung hatte das Finanzministerium eine »Zumutbarkeitsgrenze« für den Nettosaldo von 0,2 bis 0,3% des jeweiligen nationalen BIP vorgeschlagen. Alle nationalen Abführungen an den EU-Haushalt sollten nur bis zu diesem Prozentsatz des BIP eines Mitgliedstaates er-

566 Jürgen Stark, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts, a.a.O., S. 159.

567 Jürgen Stark, Finanzierung der Europäischen Union: Rückblick, Zwischenbilanz und Ausblick, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Das Finanzsystem der EU: neue Ansätze und Perspektiven, Interne Studien Nr. 142/1997, Sankt Augustin Februar 1997, S. 23-34, S. 31.

568 Vgl. „Mit Nichtachtung gestraft. Für seine Forderung, Deutschlands Last als größter Nettozahler zu erleichtern, findet Theo Waigel in Europa keine Verbündeten“, in: Focus, 1996, Nr. 33 v. 12.8.1996, S. 36-37; „Kinkel: Deutschland zahlt zu viel an die EU“, in: FAZ v. 21.7.1997.

569 Vgl. Christoph Jessen, Agenda 2000, a.a.O., S. 170.

570 Vgl. die Berichterstattung in Handelsblatt v. 24.7.1997 und FAZ v. 14.10.1997.

571 Vgl. Peter Norman, „Bonn to seek reduction in EU contributions“, in: FT v. 21.7.1997, S. 2.

572 Vgl. „Eine krasse Mißachtung deutscher Interessen'. Waigel und Länderminister wollen EU-Beitrag senken“, in: Handelsblatt v. 24.7.1997. Vgl. auch Josef Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn 1998, S. 311-318, S. 315.

folgen; alle Zahlungen, die diese Kappungsgrenze überschreiten würden, sollten ähnlich wie beim britischen Beitragsrabatt zu zwei Dritteln zurückerstattet werden. Erste Kalkulationen des BMF ergaben, dass der deutsche Finanzierungsanteil für das Jahr 1997 mit diesem Kappungsmechanismus um ca. 7 Mrd. DM gesunken wäre. Die deutschen Nettozahlungen hätten dennoch ein Volumen von 15 Mrd. DM erreicht und Deutschland wäre insgesamt größter Nettozahler geblieben.⁵⁷³

Damit stellte die Bundesregierung die gleiche Forderung an die EU und ihre europäischen Partner, die einst die britische Regierung unter Margaret Thatcher gestellt hatte und die zu der Entscheidung des Europäischen Rats von Fontainebleau 1984 geführt hatte. Diese Forderung rückte zugleich mittelbar den britischen Sonderrabatt und dessen Berechtigung auf die Tagesordnung der Finanzverhandlungen. „Zusatzbelastungen erwachsen der Bundesrepublik Deutschland darüber hinaus auch aus ihrer, wenn auch teilweise verminderten Mitfinanzierung des britischen ‘Beitragsrabatts’.“⁵⁷⁴

Zentrales innenpolitisches Ziel des deutschen Vorschlags war es, den finanzpolitischen Handlungsspielraum angesichts der angespannten nationalen Haushaltssituation zu erweitern – auch im Vergleich zu anderen großen EU-Mitgliedstaaten wie Großbritannien und Frankreich. Die Bundesregierung hatte ihre Überlegungen anderen EU-Partnern vorgestellt, um für Unterstützung des deutschen Vorschlags zu werben. Das Bundesfinanzministerium fand in den anderen Nettozahlern der Europäischen Union die natürlichen Partner für seinen Vorschlag. Im März 1998 schrieb Bundesfinanzminister Theo Waigel gemeinsam mit seinen Amtskollegen aus den Niederlanden, Schweden und Österreich einen Brief an den EU-Kommissionspräsidenten Jacques Santer. Darin forderten sie die Kommission auf, ihren vorgesehenen Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems⁵⁷⁵ so frühzeitig vorzulegen, dass er bei den Verhandlungen über den Finanzrahmen mitberücksichtigt werden könne.⁵⁷⁶

573 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Symmetrische Finanzpolitik 2010, Bonn, August 1998.

574 Jürgen Stark, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts, a.a.O., S. 160.

575 Vgl. Europäische Kommission, Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM (1998) 560 endg. v. 7.10.1998.

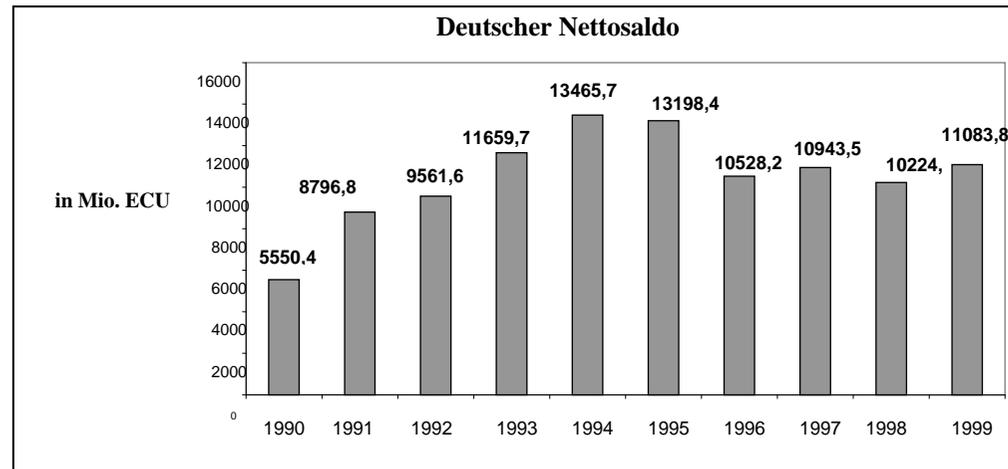
576 Die Europäische Kommission hatte sich lange gegen eine vorzeitige Vorstellung des Eigenmittelberichts und die Darstellung der Nettozahlungen gewehrt. Insofern war die vorgezogene Vorlage des Berichts schon als ein Erfolg des deutschen Finanzministers zu bewerten. Vgl. „EU: Brüssel diskutiert nicht über Nettobeiträge“, in: FAZ v. 12.8.1997, S. 19.

Tabelle 9 Eigenmittelzahlungen und Rückflüsse Deutschlands aus dem EU-Haushalt 1993-1999 (in Mio. ECU)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Traditionelle Eigenmittel	3424,2	4077,1	3928,9	3894,0	3872,7	3879,9	3500,2	3432,5	3260,2	3188,0
MwSt.-Eigenmittel	6456,0	8643,6	10329,2	9897,4	11419,9	12862,1	10885,4	10009,9	7925,8	7864,3
BSP/BNE-Eigenmittel	28,4	1918,4	2175,3	4608,8	5591,8	4197,0	5794,8	7351,3	8768,0	9318,3
GB-Beitragsrabatt	448,8	755,2	564,1	676,2	481,9	385,0	586,5	423,5	679,0	698,3
Gesamtbeitrag Eigenmittel	10357,5	15394,2	16997,5	19076,4	21366,3	21324,1	20742,6	21217,3	20633,0	21069,0
Leistungen aus dem EU-Haushalt	4807,1	6597,4	7435,9	7416,7	7900,6	8125,7	10214,4	10273,8	10408,4	9985,2
Nettosaldo	5550,4	8796,8	9561,6	11659,7	13465,7	13198,4	10528,2	10943,5	10224,6	11083,8

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Europäische Kommission, Finanzbericht 2008, Anhang 4: Einnahmen 1970-2008 und Ausgaben 1976-2008 nach Mitgliedstaaten, Brüssel, 2008, S. 97ff.

Schaubild 4:
Deutscher Nettosaldo 1993-1999



Die Bundesregierung drängte die Europäische Kommission zur vorzeitigen Vorlage des Eigenmittelberichts, um die eigene Forderung in den Verhandlungen besser untermauern zu können. Zugleich bestand sie darauf, dass die Europäische Kommission in ihrem Bericht auch die Nettosalde aller Mitgliedstaaten aufführen müsse. Das politische Kalkül bestand darin, die deutschen Einwände gegen das bestehende Finanzierungssystem der EU und die übermäßige Belastung Deutschlands als größter Nettozahler durch einen unabhängigen, von der Kommission erstellten Bericht bestätigen zu lassen. Damit würde die Forderung der Bundesregierung nach einer gerechteren Lastenverteilung in den anstehenden Verhandlungen der EU ein zusätzliches politisches Gewicht erhalten. Bundesfinanzminister Waigel konnte mit der Unterstützung der anderen Nettozahler beim informellen Treffen der Finanzminister im luxemburgischen Mondorf am 14. September 1997 diese deutsche Forderung durchsetzen. Die europäischen Finanzminister beauftragten die Europäische Kommission daraufhin, einen Bericht vorzulegen, in dem die tatsächlichen Beiträge der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt und die Rückflüsse in die Mitgliedstaaten aufgeführt werden sollten.⁵⁷⁷

Die Bundesregierung sah sich schließlich durch den Bericht der Kommission bestätigt, dass Deutschland seit Jahren immense Zahlungen an die EU leisten müsse und eine übermäßige Nettobelastung zu tragen habe. Eine befriedigende Lösung dieses Problems müsse deshalb Bestandteil der Beschlüsse zum Finanzpaket Agenda 2000 sein, so die Argumentation der Bundesregierung.

Allerdings wurde die vehement vorgetragene Forderung nach europäischer Haushaltsdisziplin und einer gerechteren Lastenteilung nur zum Teil von der Regierung mit konkreten Vorschlägen unterlegt. Dabei war der inhaltliche Widerspruch zwischen den Forderungen zur Reform des EU-Finanzrahmens mit dem Ziel, die deutschen Nettozahlungen zu reduzieren, und der Ablehnung von Einschnitten bei den zentralen Feldern der EU-Ausgaben eklatant. Zwar hatte ein internes Optionenpapier des Bundeslandwirtschaftsministeriums vom Sommer 1996 bestätigt, dass die bestehende Agrarpolitik im Jahr 2000 unter beträchtlichen Reformdruck kommen werde. Dann sei mit weiteren Liberalisierungen des Weltagrarhandels im Zuge der Welthandelsrunde zu rechnen und dann würde das System der Direktzahlungen durch die EU-Osterweiterung zu Finanzierungsproblemen führen. Das Papier plädierte deshalb für die frühzeitige Aufnahme von Gesprächen über möglicher Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Eine rein ablehnende Haltung würde es Deutschland erschweren, eigene Interessen in die Verhandlungen einzubringen, wurde aus dem Papier zi-

577 Vgl. „Waigel wirbt für gerechtere Lastenverteilung in der EU. Verständnis für deutsche Forderung nach Entlastung/Gespräche im Oktober“, in: FAZ v. 15.9.1997.

tiert.⁵⁷⁸ Dennoch entschied die politische Leitung des Ministeriums ein Jahr später mit Rücksicht auf die deutsche Landwirtschaft, den größten Ausgabenblock des EU-Budgets von grundlegenden Reformschritten auszunehmen.⁵⁷⁹

In seiner internen Analyse der agrarpolitisch relevanten Teile der Agenda 2000 vom September 1997 war das Bundeslandwirtschaftsministerium zu dem zusammenfassenden Ergebnis gelangt, dass die Vorschläge der Kommission „ohne zwingende Notwendigkeit“ bewährte Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik in Frage stellten und damit wesentliche Bereiche der deutschen Landwirtschaft benachteiligten. Darüber hinaus würden die deutschen Nettozahlungen nicht zurückgefahren.⁵⁸⁰ Bundeslandwirtschaftsminister Borchert hatte wiederholt eine neuerliche Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2003 abgelehnt; es gebe „keinen vernünftigen Grund, die Grundprinzipien der Agrarpolitik über Bord zu werfen.“⁵⁸¹ Die Vorschläge der Kommission seien nicht akzeptabel. Erforderlich sei vielmehr eine „behutsame Weiterentwicklung der Agrarpolitik.“⁵⁸² Die MacSharry-Reformen von 1992 seien erfolgreich gewesen und beruhten auf bewährten Grundsätzen, die weiterentwickelt werden sollten. Deshalb seien die von der Kommission empfohlenen drastischen Preissenkungen unnötig, zumal hierfür den Landwirten nur ein unvollständiger Ausgleich angeboten werde. Ebenso abzulehnen sei ein Verzicht auf das Instrument der Mengensteuerung, wie zum Beispiel bei der Milchquote. Das Bundesfinanzministerium legte als eigenen Reformvorschlag die Möglichkeit der nationalen Kofinanzierung der

578 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Perspektiven der Agrarpolitik im kommenden Jahrzehnt – Konzeptionelle Überlegungen -, Bonn, 10.5.1996. Vgl. auch „Die Agrarpolitik muss sich grundlegend ändern. Landwirtschaftsministerium prüft Reformen/Anpassungen der Preise an Weltmarktniveau unvermeidlich“, in: FAZ v. 18.6.1996, S. 15.

579 Vgl. Caroline Southey, „Bonn leads revolt against CAP payment change“, in: FT v. 29.5.1995; Michael Smith, „Bonn attacks ‚unnecessary‘ CAP reforms“, in: FT v. 9.9.1997; Andreas Oldag, „Bonn bremst EU-Agrarreform“, in: SZ v. 31.10.1997.

580 Internes Papier des BML, Agenda 2000 – Analyse ihrer agrarpolitisch relevanten Teile, Bonn, 19.9.1997. Nach den Berechnungen des BML hätte die Umsetzung der Vorstellungen der Kommission bei den Marktordnungen für das Jahr 2006 zu zusätzlichen Ausgaben in Höhe von etwa 4 Mrd. ECU (7,8 Mrd. DM) geführt von denen Deutschland 23,3% oder etwa 1,1 Mrd. ECU (2 Mrd. DM) zu tragen gehabt hätte.

581 Vgl. Ansprache von Bundeslandwirtschaftsminister Jochen Borchert anlässlich der Mitgliederversammlung des Deutschen Raiffeisenverbandes am 5. Juni 1997 in Bonn, abgedruckt in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 46 v. 6. Juni 1997, S. 486-488, S. 486.

582 Rede von Bundeslandwirtschaftsminister Borchert „Wir brauchen in Deutschland eine leistungsfähige Landwirtschaft“ bei der Agrarkredittagung 1997 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes am 26. November 1997 in Bonn, abgedruckt in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 95 v. 28. November 1997, S. 1226-1228, S. 1227.

Einkommensbeihilfen an die Landwirte vor. Dies könnte die deutsche Nettobelastung um 8 Mrd. DM oder rund 0,2% des BIP verringern.⁵⁸³

Auch im Bereich der europäischen Strukturfondsförderung reichten die Vorschläge der EU-Kommission aus Sicht der Bundesregierung nicht aus; Bundeswirtschaftsminister Rexrodt sprach davon, dass die Vorschläge der Kommission „in wichtigen Teilen noch verbesserungsbedürftig“⁵⁸⁴ seien. Das zuständige Bundeswirtschaftsministerium hatte im Februar 1998 ein Positionspapier vorgelegt.⁵⁸⁵ Danach sollte der Anteil der Kohäsionsmittel (also von Strukturfonds und Kohäsionsfonds) die bisherige Marge von 0,46% des EU-BSP keinesfalls überschreiten, sondern deutlich unterschritten werden und die Kosten der anstehenden EU-Osterweiterung mit einschließen. Eine substanzielle Steigerung der Strukturfördermittel lehnte die Bundesregierung ab. Die Rückflussquote nach Deutschland, die im Jahr 1998 lediglich 13 Prozent betrug, müsse angesichts des deutschen Nettosaldo deutlich verbessert werden. Dazu sei die Konzentration von 2/3 der Fördermittel auf die Ziel 1-Regionen, zu denen auch die ostdeutschen Bundesländer zählten, und die strikte Anwendung der 75-Prozent-BIP-Fördergrenze von großer Wichtigkeit. Es müsse verhindert werden, dass Regionen gefördert würden, die diesen Grenzwert nicht überschreiten würden. Das Kriterium für die Mittelverteilung dürfe dabei nicht der nationale Wohlstand sein; maßgebend müsse vielmehr der regionale Wohlstand sein. Ansonsten drohe für Deutschland eine „doppelte Benachteiligung“ – zunächst auf der Einnahmeseite des EU-Budgets und dann nochmals auf der Ausgabenseite.⁵⁸⁶ Zwar sei eine Konzentration der Fördermittel bei der Ziel 2-Förderung sinnvoll und werde von der Bundesregierung unterstützt. Jedoch dürften die Einschnitte bei den deutschen Ziel 2-Gebieten nicht tiefer gehen, als im EU-Durchschnitt. Die von der Kommission angelegten Kriterien zur Berechnung der Plafonds seien nicht geeignet und insbesondere für die deutschen Ziel 2-Regionen sehr ungünstig. Der Ansatz der EU-Kommission würde insbesondere für die ländlichen Gebiete in Deutschland den kompletten Verzicht auf EU-Strukturfonds bedeuten, wohingegen rund 60 Prozent der Gelder auf die spanischen und französischen Ziel 2-Regionen entfallen würden.⁵⁸⁷ Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip müsse

583 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Symmetrische Finanzpolitik 2010, a.a.O.

584 Bundesministerium für Wirtschaft, Pressemitteilung v. 19. März 1998, „Rexrodt: Kommissionsvorschläge zur EU-Strukturförderung müssen nachgebessert werden.“

585 Bundesministerium für Wirtschaft, Memorandum zur Revision der EU-Strukturfondsförderung ab dem Jahr 2000, Bonn, 16. Februar 1998.

586 Vgl. Franz Neueder, Zur politischen Umsetzung der Agenda 2000, in: Heinz-Jürgen Axt (Hrsg.), Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft Nr. 21/1999, Duisburg 1999, S. 112-114, S. 112.

587 Der zuständige Referatsleiter im Bundeswirtschaftsministerium, Franz Neueder, bemerkte dazu (als seine persönliche Auffassung): „Etwas polemisch möchte ich an dieser Stelle darauf hinweisen, dass in der zuständigen Generaldirektion der Generaldirektor

sich die Auswahl der europäischen Fördergebiete an der nationalen Festlegung der Förderregionen orientieren.

Die eigentlichen Verhandlungen auf europäischer Ebene begannen erst im September 1997. Zwar hatte der Präsident der EU-Kommission unmittelbar nach der Vorlage der Kommissionsmitteilung am 22. Juli 1997 die Agenda 2000 im Ministerrat zum Auftakt der luxemburgischen Präsidentschaft vorgestellt. Der Rat führte eine erste allgemeine Aussprache dann allerdings erst nach der Sommerpause am 15. September 1997. Dabei verfolgte Bundesaußenminister Kinkel zwei Ziele:

1. Die Abtrennung der Finanzverhandlungen von der Frage der EU-Osterweiterung und die Durchsetzung einer Schrittfolge. Danach sollte der Europäische Rat im Dezember 1997 in Luxemburg zuerst über die Aufnahme des Beitrittsprozesses entscheiden. Die anderen Themen der Agenda 2000 sollten erst danach verhandelt und entschieden werden.⁵⁸⁸
2. Die Vorbereitung der EU-Partner auf eine harte und konsequente deutsche Verhandlungsführung, die eine Neuordnung des EU-Finanzsystems einforderte. Die anderen Mitgliedstaaten sollten für das dringliche deutsche Anliegen, zu einer gerechteren Lastenteilung in der EU zu kommen, sensibilisiert werden und von der Ernsthaftigkeit dieser deutschen Forderungen überzeugt werden.

Auch die Fachräte Landwirtschaft und Ecofin begannen im September 1997 ihre allgemeinen Aussprachen über die Agenda 2000. Dabei betonte auch Bundesfinanzminister Waigel das zentrale deutsche Interesse an einer Neuordnung des EU-Finanzsystems auf der Basis strikter Haushaltsdisziplin und einer ausgewogenen Lastenverteilung. Er machte dabei die Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition zu einer Bedingung für den Abschluss der Finanzverhandlungen. Theo Waigel wurde dabei nicht nur von der SPD zu einer harten Verhandlungsführung gedrängt.⁵⁸⁹ Er stand zudem unter einem erkennbar hohen innerparteilichen Druck aus Bayern und der CSU. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber hatte seit einigen Jahren bereits eine Verringerung der deutschen Nettozahlungen an den EU-Haushalt und einen Beitragsrabatt zugunsten Deutschlands gefordert.⁵⁹⁰ Im August 1996 wollte Stoiber sogar mit der Blo-

ein Spanier und der Direktor ein Franzose ist. Von anderen Stellen wird behauptet, dort bestünde ein Zusammenhang.“ Franz Neueder, a.a.O., S. 113.

588 Vgl. hierzu auch ausführlich die Fallstudie zur EU-Osterweiterung.

589 So forderte die stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende, Ingrid Matthäus-Maier, die Bundesregierung auf, sich für höhere Rückflüsse aus dem EU-Haushalt und die Streichung des britischen Beitragsrabatts einzusetzen. Vgl. „Mit der EU-Öffnung neue Ordnung in Europa schaffen“. Gemeinsame Erklärung Kinkels und Schüssels“, in: FAZ v. 23.7.1997.

590 Vgl. z.B. „Die finanzielle Belastung Deutschlands durch die EU senken“. Ministerpräsident Stoiber fordert einen Beitragsrabatt/Beitritt Österreichs begrüßt“, in: FAZ v. 4.7.1994.

ckade des EU-Haushalts durch die Bundesrepublik drohen.⁵⁹¹ Damit hielt Stoiber seinen innerparteilichen Konkurrenten, den CSU-Parteivorsitzenden und Bundesfinanzminister Theo Waigel, der innerhalb der Bundesregierung für die EU-Finanzierung und die Höhe der deutschen Beiträge an das EU-Budget verantwortlich war, unter einem ständigen politischen Rechtfertigungsdruck.⁵⁹²

Die Bundesregierung ihrerseits hatte sich mit einer ersten offiziellen Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission erkennbar zurückgehalten. Dieses Vorgehen brachte ihr den Vorwurf der SPD ein, über keine abgestimmte Position zu verfügen.⁵⁹³ Zudem wurden einzelne Bundesminister mit widersprüchlichen Stellungnahmen in den deutschen Medien zitiert. So lehnte Bundeslandwirtschaftsminister Borchert die agrarpolitischen Reformabsichten der Kommission rundweg ab und wollte stattdessen am Status quo der Subventionierung festhalten. Demgegenüber forderte Bundesaußenminister Klaus Kinkel explizit ein Ende der „Dauersubventionierung“ der europäischen Landwirtschaft.⁵⁹⁴ Trotz dieser Kritik an seiner restriktiven Haltung beharrte Bundeslandwirtschaftsminister Jochen Borchert auf seiner Kritik an den Reformvorschlägen. Er zweifelte sogar die Ausgangsannahmen für die Berechnungen der Kommission an.⁵⁹⁵ Die Umsetzung der Reformvorschläge der Kommission hätten auf die deutsche Landwirtschaft und die ländlichen Räume erhebliche negative Auswirkungen und würden zudem die deutsche Nettozahlerposition weiter verschlechtern. Sie stellten das europäische Agrarmodell in Frage, würden zu einer höheren bürokratischen Belastung der Landwirte führen und zu keiner wirklichen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Im Gegensatz zur Bundesregierung hatten die Länder bereits eine detaillierte Positionsbestimmung nach einer Abfrage aller Fachministerkonferenzen abgestimmt, die einvernehmlich von den Ministerpräsidenten bei ihrer Jahreskonferenz vom 22. bis 24. Oktober 1997 verabschiedet wurde. Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, der wortgleich vom Bundesrat⁵⁹⁶ im November 1997 bestätigt wurde, formulierte die Ziele der Länder für eine Neuordnung der

591 Vgl. „Blockade des EU-Haushalts erwogen. Stoiber nennt Finanzierungsschlüssel ungerecht“, in: FAZ v. 18.8.1996.

592 Vgl. Peter Norman, „Bonn to seek reduction in EU contribution“, in: FT v. 21.7.1997.

593 „SPD hält Bonn Unfähigkeit vor. Koalition nicht zu einer einstimmigen Stellungnahme fähig“, in: SZ v. 18.7.1997. Vgl. auch Heidemarie Wiczorek-Zeul, „Die Streitfrage: Muß der deutsche Beitrag an die EU neu berechnet werden – Nein“, in: Wirtschaftswoche, Nr. 31, v. 24.7.1997, S. 23.

594 Vgl. Hans-Jürgen Mahnke, „Bauern drohen radikale Einbußen. Brüsseler Pläne zum Subventionsabbau stoßen auf erbitterten Widerstand – Kinkel contra Borchert“, in: Die Welt v. 19.7.1997.

595 Vgl. „Borchert stemmt sich gegen EU-Agrarpläne. Überschussprognose angezweifelt/ Einkommen sinken um 4 bis 20 Prozent“, in: FAZ v. 18.10.1997.

596 Vgl. Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Agenda 2000 – eine stärkere und erweiterte Union“, Drs. 904/97 v. 28. November 1997.

Strukturpolitik und der Beihilfenkontrolle, die Reform der Agrarpolitik und die Finanzbeziehungen zur EU. Hinzu kam eine grundsätzliche Befürwortung der EU-Osterweiterung. Damit positionierten sich die Länder zu allen Schwerpunkten der Agenda 2000. In ihrer Stellungnahme teilten sie zwar grundsätzlich die Überlegungen der EU-Kommission zur Reform der Strukturpolitik und der GAP. Dennoch blieb die erste Stellungnahme der Länder sehr strukturkonservativ. So unterstützten sie zwar die vorgeschlagene Konzentration und die Beschränkung der Fördergelder auf maximal 0,46% des BSP der EU im Bereich der Strukturfonds. Sie forderten aber ein langsames, schrittweises Auslaufen der Förderung und angemessene Übergangsregelungen. Die Zusammenlegung der bisherigen Ziele 2 und 5b sollte nochmals geprüft werden, denn weder der Förderschwerpunkt ländlicher Raum noch die Förderung städtischer Gebiete sollten Einbußen erleiden. Das vorgeschlagene neue Ziel 3 wurde begrüßt, solange die gleichen Schwerpunkte wie zuvor gefördert würden. Ebenso wie die Bundesregierung lehnten die Länder die Fortsetzung der finanziellen Förderung aus dem Kohäsionsfonds für Mitgliedstaaten, die der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beitreten wollten, ab. Die Konzentration und die Reduzierung der europäischen Strukturförderung müssen durch nationale Strukturförderung kompensiert werden können; dies mache eine Anpassung der europäischen Beihilfenkontrolle erforderlich. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden als unzureichend kritisiert; insbesondere die Überlegungen der Kommission zu Preisfestlegungen und Ausgleichszahlungen, der Umweltorientierung und der Förderung des ländlichen Raums bedürften einer Überarbeitung. Allerdings zeigte sich bei der Frage der direkten Einkommensbeihilfen an die Landwirte die Zerrissenheit der Länder.⁵⁹⁷ Während die ostdeutschen Länder den Vorschlag der EU-Kommission zur Einführung einer degressiven betrieblichen Obergrenze ablehnten, unterstützten die westdeutschen Länder diesen Vorschlag der Kommission. Mit Blick auf die Finanzierung des EU-Haushalts unterstützten die Länder die Forderung der Bundesregierung nach einer Reduzierung des deutschen Finanzierungsanteils und einem gerechteren Eigenmittelsystem der EU. Der Vorschlag der Europäischen Kommission, an der Eigenmittelobergrenze von 1,27% des EU-Bruttosozialprodukts festzuhalten, wurde von allen politischen Akteuren in Deutschland unterstützt. Zugleich wurde allerdings der Vorschlag der Kommission von der Bundesregierung und den Ländern abgelehnt, das Eigenmittelsystem unverändert zu lassen.

⁵⁹⁷ Die ostdeutschen Länderchefs hatten eine gemeinsame Position bereits bei ihrer Regionalkonferenz am 12. September 1997 festgelegt. Am 5. März 1998 trafen sich die Regierungschefs der ostdeutschen Länder dann mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission Santer in Warnemünde.

Nach der Vorlage der Agenda 2000 durch die Europäische Kommission war die deutsche Antwort auf die Reformüberlegungen vielstimmig. Während die Länder sich auf eine erste Positionierung verständigen konnten –wobei allerdings die bestehenden Interessenunterschiede mit einigen Formelkompromissen erkennbar überdeckt worden waren –, legte sich die Bundesregierung noch nicht auf eine abgestimmte Verhandlungsposition fest. Lediglich das Ziel der Reduktion der deutschen Nettozahlungen wurde von allen Bundesministerien propagiert. Weitere Festlegungen waren noch von spezifischen Ressortinteressen bestimmt und nicht von einer gemeinsamen Interessendefinition. Diese Vielstimmigkeit und die Widersprüchlichkeit der deutschen Position entsprachen der grundsätzlichen Festlegung auf eine Schrittfolge der europäischen Projekte. Zunächst sollte die Entscheidung über die EU-Osterweiterung herbeigeführt werden und erst danach sollten die Verhandlungen zu den inhaltlichen Fragen der Politikreformen und der Finanzverhandlungen aufgenommen werden.

2.2.2. Deutsche Ambivalenzen und der erste innenpolitische Schlagabtausch im ersten Halbjahr 1998

Nach der Verständigung des Europäischen Rats von Luxemburg im Dezember 1997 und der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen erfuhren auch die Verhandlungen über das Finanzpaket einen beträchtlichen Schub. Mit der Vorlage der Legislativvorschläge im März 1998 legte die Europäische Kommission eine aktualisierte und konkretisierte Verhandlungsgrundlage vor. Im März intensivierte auch die eigens für die Verhandlung der horizontalen und grundlegenden Fragen von politischem Charakter der Agenda 2000 etablierte Gruppe des Rates »Freunde der Präsidentschaft« ihre Arbeit. Mit den einzelnen Themenbereichen der Verhandlungen über den Finanzrahmen befassten sich zudem die Ratsarbeitsgruppe der Finanzreferenten, die Arbeitsgruppe Strukturfonds sowie der Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL).

Das Bundeskabinett hatte sich inzwischen auf erste Eckpunkte für ihre weitere Verhandlungsführung auf EU-Ebene verständigt, die zeitgleich zur Vorlage des Legislativpaktes durch die EU-Kommission am 18. März 1998 verabschiedet worden waren.⁵⁹⁸ Im Zentrum dieser ersten, abgestimmten Positionierung stand weiterhin die Frage der negativen deutschen Nettozahlerposition. Dafür sollten die Rückflüsse insbesondere aus den EU-Strukturfonds weiterhin gesichert und die Nettozahlungen durch einen Korrekturmechanismus begrenzt werden. Die Bundesregierung lehnte weiterhin grundsätzlich Reformen in der Gemeinsamen Agrarpolitik ab.

598 Vgl. hierzu die Darstellung der Eckpunkte in Kapitel IV.2.1.1 Verhandlungsziele der Bundesregierung.

In den verschiedenen Formationen des Rats und auf den verschiedenen Arbeitsebenen – im Ausschuss der Ständigen Vertreter, in dem Kommissionspräsident Jacques Santer die Legislativvorschläge der Kommission vorstellte, ebenso wie in der Gruppe »Freunde der Präsidentschaft« – bekräftigten die Vertreter der Bundesregierung deshalb das vorrangige Ziel Deutschlands, zu einer gerechteren Verteilung der Finanzierungslasten zu kommen. Die Bundesregierung bestand auf einer strikten Haushaltsdisziplin der EU. Die Beibehaltung der Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP sei kein Ausgabenziel, sondern müsse in den Finanzansätzen deutlich unterschritten werden. Das Gleiche gelte für die Höchstgrenze von 0,46% des BSP für die Struktur- und Kohäsionsfonds. Als weitere Punkte wurden die Fortsetzung einer angemessenen Förderung des ländlichen Raums in Form eines gesonderten Förderziels und die Reform der europäischen Strukturfonds genannt. Die Gemeinsame Agrarpolitik solle auf der Grundlage der 1992 eingeleiteten Reformen fortgeführt werden; Einkommenseinbußen deutscher Landwirte seien jedoch nicht akzeptabel, zumal zugleich die Nettobelastung Deutschlands auch in der Agrarpolitik weiter steigen solle. Eine befriedigende Lösung des Problems des übermäßigen Nettosaldo Deutschlands sei essenziell und ein notwendiger und unverzichtbarer Bestandteil der Beschlüsse zum gesamten Finanzpaket. Die Bundesregierung nahm diese strikte, an nationalen Maximalzielen orientierte Positionierung auch aus verhandlungstaktischen Erwägungen ein. Da die Endrunde der Verhandlungen absehbar unter deutschem Vorsitz geführt werden und damit eine nationale Interessenpolitik kaum noch möglich sein würde, versuchte das Auswärtige Amt, diese „Zwangslage“⁵⁹⁹ durch eine vorgezogene harte und deutliche Positionsbestimmung zu erleichtern.

Als erstes Etappenziel versuchte die Bundesregierung, ihr vorrangiges Ziel in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Cardiff zur Agenda 2000 im Juni 1998 zu verankern. Der Europäische Rat müsse, so die deutsche Forderung, das Problem der übermäßigen Nettosaldo einzelner Mitgliedstaaten anerkennen und sich für das Ziel einer fairen Lastenteilung aussprechen. Diese deutsche Verhandlungstaktik war umso dringlicher, da die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten zu einer Diskussion über die Frage der Nettosaldo oder deren Berücksichtigung in den Finanzverhandlungen nicht bereit war – zumindest nicht bevor die Europäische Kommission mit ihrem Bericht zum Europäischen Eigenmittelsystem Ende 1998 eine objektive Verhandlungsgrundlage vorgelegt habe. Ein erster Zwischenschritt der deutschen Verhandlungstaktik war die Aufnahme des strittigen Themas in die Berichte des Allgemeinen Rats für den Europäischen Rat zum Stand der Verhandlungen. Nach schwierigen und höchst kontroversen Debatten gelang es dem deutschen Botschafter, unterstützt von den Niederlanden, Schweden und Österreich, bei einem Sondertreffen des AStV am

599 Christoph Jessen, *Agenda 2000*, a.a.O., S. 170.

23. April 1998 eine solche Passage in den Bericht des Vorsitzes einzufügen.⁶⁰⁰ Damit wurde die Grundlage geschaffen, um den Hinweis in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Cardiff einzufügen, „daß nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten die Lasten gerechter verteilt werden müßten und ein Mechanismus zur Korrektur von Haushaltsungleichgewichten geschaffen werden muß, was von einigen anderen Mitgliedstaaten hingegen abgelehnt wird.“⁶⁰¹ Eine konkrete Formulierung oder gar eine Festlegung aller Mitgliedstaaten auf das Ziel, die bestehenden Haushaltsungleichgewichte und insbesondere den übermäßigen deutschen Nettosaldo auszugleichen, war zu diesem frühen Zeitpunkt der Verhandlungen nicht möglich. Helmut Kohl betonte deshalb auch, dass in Cardiff noch keine Entscheidungen zur Agenda 2000 auf der Tagesordnung standen. Eine Entscheidung werde erst über das Gesamtpaket im März 1999 getroffen, Sonderentscheidungen zu einzelnen Punkten seien nicht möglich.⁶⁰² In seiner Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Gipfels von Cardiff sprach der Bundeskanzler von „Zwischengesprächen“ und der Notwendigkeit, Kompromisse zu finden, „die sich nur aus der Gesamtschau ergeben.“⁶⁰³ Deutschland als größter Mitgliedstaat werde auch weiterhin ein großer Nettozahler bleiben, aber das Ziel der Bundesregierung bleibe es, zu einer fairen und gerechten Lastenteilung zu gelangen. In Cardiff wurde auch der zwischen der britischen und den nachfolgenden österreichischen und deutschen Präsidentschaften abgestimmte Zeitplan zur Verabschiedung der Agenda 2000 bestätigt. Als Zieldatum für die Verständigung auf das Gesamtpaket vereinbarten die Mitgliedstaaten den März 1999. Bundeskanzler Kohl kündigte bereits in Cardiff zur Vorbereitung des geplanten Sondergipfels im März 1999 ein informelles Treffen des Europäischen Rates im Februar 1999 an.

Das grundlegende Ziel der Begrenzung des Haushaltsvolumens und der Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition bestimmte auch die Verhandlungen in den Arbeitsgremien des Rates über das Legislativpaket der EU-Kommission. Die Bundesregierung wurde dabei von den Regierungsfractionen im Bundestag und der größten Oppositionsfraction, der SPD, in ihrer Position grundsätzlich unterstützt. Allerdings argumentierten die Sozialdemokraten im Gegensatz zur Bundesregierung, dass man auch „auf der Ausgabenseite der Europäischen Uni-

600 Vgl. Rat der Europäische Union, Bericht des Vorsitzes für den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, Agenda 2000 – Sachstandsbericht des Vorsitzes, Dok.Nr. 7886/98 v. 23. April 1998, Ziffer 3.

601 Vgl. Europäischer Rat in Cardiff am 15. und 16. Juni 1998, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 54.

602 Erklärung des Bundeskanzlers zum Abschluss des Europäischen Rats in Cardiff vor der Presse, abgedruckt in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 55 v. 12. August 1998, S. 720-722, S. 721.

603 Deutscher Bundestag, PlPr. 13/241 v. 18. Juni 1998, S. 22181(C).

on zu Reformen kommen⁶⁰⁴ müsse. Auch der Fraktionsvorsitzende der Grünen, Joschka Fischer, unterstützte im Grundsatz den europapolitischen Kurs Helmut Kohls und die Verhandlungsziele der Bundesregierung. Er warf dem Bundeskanzler allerdings vehement vor, ein Getriebener der europaskeptischen CSU zu sein. Die Agenda 2000-Verhandlungen würden innenpolitisch mit der Forderung nach einer Verringerung der deutschen Nettozahlungen instrumentalisiert. Die Debatte werde „unter dem Gesichtspunkt geführt, wie wir die deutschen Lasten zugunsten Europas senken können – und dies nur aus innenpolitischen Gründen –, damit Sie den rechten Rand ihrer Europakritiker in der CSU beruhigen können.“⁶⁰⁵

Somit konnte sich die Bundesregierung in ihrer Positionierung und ihrer Zieldefinition grundsätzlich bestärkt und bestätigt fühlen. Andererseits setzten die Forderungen aus dem Bundestag die Bundesregierung zugleich unter einen hohen Erwartungsdruck – zumal im Sommer 1998 der Bundestagswahlkampf langsam Fahrt aufnahm und die Forderung nach einer Reduzierung der deutschen Nettozahlungen ein populäres Wahlkampfthema zu werden schien. Der verantwortliche Referatsleiter im Auswärtigen Amt, Christoph Jessen, schrieb deshalb: „Unerwünschter aber wohl unvermeidbarer Nebeneffekt dieser Problemlage war, daß diese Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit die Wahrnehmung der Europäischen Union insgesamt auf die Kostenfrage verengt und letztlich unrealistische Erwartungen hinsichtlich möglicher finanzieller Entlastungen geweckt hat, die dann im Ergebnis die anderen Reformergebnisse in den Hintergrund treten ließen.“⁶⁰⁶

Die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP mahnten vorrangig eine Reform beim Eigenmittelsystem der Europäischen Union an und versuchten so, eine Festlegung auf eine grundlegende Reform der europäischen Agrarpolitik zu vermeiden. Aus deutscher Sicht seien eine unfaire Lastenteilung und übermäßige Nettozahlungen der eigentliche „Stein des Anstoßes“.⁶⁰⁷ Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der EU-Politiken seien zwar „im Grundsatz gelungen, im Detail jedoch stark verbesserungswürdig“.⁶⁰⁸ Insbesondere die Überlegungen zur Reform der Agrarpolitik seien unzureichend und würden den Notwendigkeiten der deutschen Landwirtschaft nicht gerecht. Zwar unterstützte

604 So der Fraktionsvorsitzende Rudolf Scharping in seiner Erwiderung zur Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl zum Treffen des Europäischen Rats in Cardiff; vgl. Deutscher Bundestag, PIPr. 13/241, S. 22188 (D).

605 Deutscher Bundestag, PIPr. 13/241, S. 22198.

606 Christoph Jessen, Agenda 2000, a.a.O., S. 170.

607 Vgl. Rudolf Seiters, Ein Korrekturmechanismus für die Nettozahler, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Das Finanzsystem der EU: neue Ansätze und Perspektiven, Interne Studien Nr. 142/1997, Sankt Augustin, Februar 1997, S. 35-39, S. 36.

608 Michael Stübgen, Agenda 2000 – Sicherung von Frieden und Wohlstand in Europa, in: Peter Wittschorek (Hrsg.), Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 243-252, S. 252.

die CDU auch das Ziel, die europäische Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen, aber die Absenkung der Stützpreise auf Weltmarktniveau führe für die deutsche Landwirtschaft zu Einkommenseinbußen in Höhe von 10 bis 20 Prozent.⁶⁰⁹ Damit folgte die CDU weitgehend der Politik der Bundesregierung Kohl/Kinkel. Während allerdings die Bundesregierung zur Lösung des deutschen Problems der hohen Nettozahlungen die Einführung eines Kappungsmodells vorschlug, wurde in der CDU auch das Modell einer eigenen EU-Steuer diskutiert.⁶¹⁰

Auch die FDP-Bundestagsfraktion sah die EU-Kommission mit ihren Reformvorschlägen auf einem richtigen Weg; mit dieser grundsätzlich positiven Bewertung unterschied sich die FDP vor allem von der extrem ablehnenden Position der dritten Regierungspartei CSU. Die FDP zeigte sich allerdings enttäuscht von der fehlenden Reformfreudigkeit in der Frage einer Reform des EU-Finanzierungssystems. Auf der Ausgabenseite müsse die europäische Strukturfondsförderung eindeutiger für die Förderung von Forschung und Innovation genutzt werden und weniger für Erhaltungssubventionen.⁶¹¹ Zwar trat die FDP für eine „unternehmerische“, wettbewerbsfähige und umweltfreundliche Landwirtschaft ein, aber sie unterstützte die schrittweise Reformpolitik der Europäischen Kommission.⁶¹² Bereits auf ihrem Wiesbadener Bundesparteitag im Mai 1997 hatte die FDP in ihrem europapolitischen Beschluss eine „ausgewogene Verteilung der Finanzierungslasten in der erweiterten Union“ gefordert. Hierzu müsse an der Obergrenze von 1,27% des EU-BSP festgehalten, die Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten und insbesondere der britische Rabatt abgeschafft, eine Obergrenze für die nationalen Zahlungen an die EU eingeführt und eine neue Ausgabenstruktur der EU vereinbart werden. Die EU solle auch künftig keine eigenen Steuern oder Abgaben erheben dürfen und müsse stattdessen auf eine sparsame und effiziente Haushaltsführung verpflichtet werden.⁶¹³

In dieser Vorwahlkampfphase zur Bundestagswahl und der bayerischen Landtagswahl im September 1998 kam es zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb der Regierungskoalition, die vornehmlich von der CSU und der baye-

609 Vgl. Michael Stübgen, *Agenda 2000*, a.a.O.

610 Vgl. Gero Pfennig, Eine EU-Finanzreform mit Mut und Augenmaß, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), *Das Finanzsystem der EU: neue Ansätze und Perspektiven*, Interne Studien Nr. 142/1997, Sankt Augustin, Februar 1997, S. 41-3953, S. 51f. Ebenso Friedrich Merz in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag, vgl. *Deutscher Bundestag*, PlPr. 13/21 v. 16. Februar 1995, S. 1424.

611 Pressemitteilung der FDP-Bundestagsfraktion, „Hausmann: Agenda 2000: EU-Kommission weist in die richtige Richtung“, Nr. 2176 v. 18. März 1998.

612 Vgl. Ulrich Irmer, *Agenda 2000 – Politische und wirtschaftliche Herausforderungen an die Europäische Union*, in: Peter Wittschorek (Hrsg.), *Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*, Baden-Baden 1999, S. 215-226.

613 Vgl. 48. ordentlicher Bundesparteitag der F.D.P., Beschluss „Europa 2000“, Wiesbaden, 23.-25. Mai 1997.

rischen Staatsregierung ausgelöst wurden. Die CSU kritisierte direkt und medienwirksam die Verhandlungsführung des Auswärtigen Amtes bei den Finanzverhandlungen als zu angepasst und kompromissbereit. Bundesaußenminister Kinkel wurde vorgeworfen, er achte zu wenig auf die deutschen Interessen, insbesondere im Bereich der Agrarpolitik. Der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe im Bundestag, Michael Glos, forderte, „daß die deutschen Interessen wirkungsvoller durchgesetzt würden, als Kinkel das tue.“⁶¹⁴ Die FDP und ihr Außenminister lehnten es ab, auf einen „europaskeptischen Kurs einzuschwenken“ und warnten ihrerseits die CSU im Bundestag davor, den Kurs des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber für die Regierungskoalition zu übernehmen.⁶¹⁵

Die CSU setzte sich von der kritischen, aber dennoch grundsätzlich europafreundlichen Politik der beiden anderen Regierungsparteien mit einer sehr harschen Kritik ab, die teilweise europaskeptische Züge annahm. Die bayerische Staatsregierung bezeichnete den Kommissionsvorschlag in einem Positionspapier als „Affront der Kommission gegenüber der Bundesregierung und auch den deutschen Ländern...“⁶¹⁶ Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber hatte bereits frühzeitig eine Blockade des EU-Haushalts für den Fall gefordert, „daß sich die übrigen Staaten der Gemeinschaft einer Entlastung Deutschlands und einer entsprechenden Änderung des EU-Finanzierungsschlüssels im Jahr 1999 widersetzen sollten.“⁶¹⁷ Der neue Leiter der bayerischen Staatskanzlei und frühere Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Kurt Faltlhauser, bezeichnete die Agenda 2000 der EU-Kommission sogar als „punktuell empörend“. Er zeigte sich verbittert, dass die EU-Kommission nicht auf die deutsche Nettozahlerposition eingehe. Die Vorschläge der Europäischen Kommission seien „zum Teil lückenhaft und ungerecht“ und „unakzeptabel“.⁶¹⁸ Insbesondere im Wahlkampfjahr 1998 wurde die deutsche Forderung nach einer Reduzierung des deutschen Nettosalos bei der Finanzierung des EU-Budgets von den Regie-

614 „In der Koalition Streit über die Europapolitik. Glos: Kinkel handelt nicht entschieden genug“, in: FAZ v. 1.4.1998.

615 „Warnung vor Stoibers Europapolitik. Die FDP geht auf Abstand zur CSU“, in: FAZ v. 25.3.1998. Ebenso „Kinkel wehrt sich gegen Stoibers Angriffe“, in: FAZ v. 14.1.1998.

616 Memorandum der bayerischen Staatsregierung zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission in der „Agenda 2000“, verabschiedet vom Bayerischen Ministerrat am 16.9.1997, S. 40.

617 „Blockade des EU-Haushalts erwogen. Stoiber nennt Finanzierungsschlüssel ungerecht“, in: FAZ v. 12.8.1996, S. 6.

618 Vgl. „Kritik aus München an Agenda 2000 / ‘Nicht erfreulich, punktuell empörend‘“, in: FAZ v. 23.7.1997. Auch der bayerische Finanzminister Erwin Huber sah in der Agenda 2000 eine inakzeptable Verhandlungsgrundlage; vgl. Die Streitfrage: Muß der deutsche Beitrag an die EU neu berechnet werden - Ja, in: Wirtschaftswoche, Nr. 31 v. 24.7.1997, S. 23.

rungsparteien in den Mittelpunkt der europapolitischen Debatten geschoben.⁶¹⁹ Die CSU-Landesgruppe im Bundestag verabschiedete bei ihrer Klausurtagung vom 7. bis 9. Juli 1998 in Kloster Banz ein Positionspapier, in dem die Reduzierung der übermäßigen deutschen Nettozahlungen gefordert und die EU zu einem strikten Sparkurs aufgefordert wurde. Nur eine Bundesregierung unter Führung von Bundeskanzler Helmut Kohl und Bundesfinanzminister Theo Waigel verfüge „über die notwendige Erfahrung und Kraft zur Durchsetzung deutscher Interessen.“⁶²⁰

Die beiden Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen versuchten im Wahlkampf, die Finanzierung der EU-Osterweiterung zu nutzen, um die Reform der größten Ausgabenpolitiken der EU anzumahnen – die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturpolitik. Unmittelbar vor der Veröffentlichung der Agenda 2000 hatte die SPD bereits eigene Leitsätze zur Finanzierung der EU-Osterweiterung und der Reform der EU-Politiken verabschiedet, die auf den Ergebnissen einer europapolitischen Konferenz der SPD am 26. Mai 1997 aufbauten.⁶²¹ Die europapolitische Sprecherin der SPD, Heidemarie Wiezcorek-Zeul, und der Vorsitzende des Haushaltsausschusses im Europäischen Parlament, der SPD-Abgeordnete Detlev Samland, forderten in einem gemeinsamen Thesenpapier vom Juli 1997 eine bessere Beitragsgerechtigkeit in der EU. Eine solche Reform müsse vorrangig auf der Ausgabenseite versucht werden, insbesondere durch eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.⁶²² Detlef Samland argumentierte: „Richtig bleibt aber, daß durch das Politikfeld Agrar eine Ungleichheit entsteht, die bei einer Finanzreform abgestellt werden muß. Es ist nicht einsichtig, daß Länder wie Luxemburg oder Dänemark Nettoempfängerländer sind. Dazu muß allerdings die Agrarpolitik geändert und nicht ein neues System der Rabattierung geschaffen werden.“⁶²³ Wiezcorek-Zeul warf der Bundesregierung mehrfach vor, über kein eigenes Konzept für die Reform der Finanzverfassung

619 Vgl. „Die große Geldvernichtung“, in: Der Spiegel, 1998, Nr. 15 v. 6. April 1998, S. 22f.

620 Vgl. CDU/CSU-Bundestagsfraktion, CSU-Landesgruppe, Klausurtagung in Banz 7.-9. Juli 1998 – Positionspapiere, „Deutsche Interessen in Europa kraftvoll wahrnehmen“.

621 SPD, Materialien – Reformen für Europa. Europapolitische Konferenz der SPD, Bonn, 26. Mai 1997.

622 Vgl. „Mehr Gerechtigkeit für die Nettozahler in der EU gefordert. Mit der Reform der Agrarpolitik beginnen /ein Thesenpapier der SPD-Europapolitiker“, in: FAZ v. 29.7.1997.

623 Detlev Samland, Perspektiven der EU-Finanzverfassung und EU-Strukturpolitik, in: Rolf Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997, S. 223-238, S. 224; auch Christian Weise, Deutsche Debatte um den EU-Haushalt – Senkung des Nettobeitrags kein Reformersatz, in: DIW-Wochenbericht, 1997, 64. Jg., Nr. 40, S. 730-737.

zu verfügen.⁶²⁴ Die Finanzierung der EU dürfe auch nach der Osterweiterung nicht aus dem Ruder laufen. Deshalb sei eine Reform der größten Ausgabenblöcke, der Agrar- und der Strukturpolitik, unvermeidbar. Der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt müsse deutlich reduziert werden, die Marktordnungen und die Exporterstattungen müssten abgebaut und liberalisiert sowie zugleich nach ökologischen Gesichtspunkten umgestaltet werden.

Auch die Oppositionsfraktion Bündnis 90/Die Grünen diskutierte die EU-Osterweiterung und den internen Reformbedarf in der EU in einer internen Anhörung am 4. November 1997. Der europapolitische Sprecher der Fraktion, Christian Sterzing, kommentierte die Überlegungen der EU-Kommission zur Reform der Agrar- und Strukturpolitik als unentschlossen und oberflächlich. Die Osterweiterung biete die einmalige Chance für eine grundsätzliche Neuorientierung der Agrarpolitik.⁶²⁵

Die Länder hatten in ihrer zweiten, umfangreichen Stellungnahme zur Agenda 2000 vom Juli 1998⁶²⁶ erneut die Reformbemühungen der Europäischen Kommission und die notwendige Neuausrichtung der Agrar- und Strukturpolitik grundsätzlich begrüßt. Sie kritisierten jedoch, dass die Vorschläge der EU-Kommission den angestrebten Reformzielen der Effizienz, Konzentration, Vereinfachung und Dezentralisierung der Strukturförderung keineswegs gerecht würden. Änderungsbedarf bestehe insbesondere bei der Ausgestaltung der neuen Ziel 2-Förderung sowie bei den Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen. Auch die Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik trügen nicht den Bedürfnissen der deutschen Landwirtschaft in ausreichendem Maße Rechnung und stellten keine befriedigende Lösung dar; deshalb mahnten die Länder erheblichen Änderungsbedarf an. In der Agrarpolitik dürfe es nicht zu einseitigen Belastungen für die deutsche Landwirtschaft kommen und die Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume sei zu erhalten. Das Eigenmittelsystem der EU müsse reformiert werden, um die übermäßige Finanzierungsbelastung Deutschlands zu beseitigen und um zu einer fairen Lastenverteilung in der EU zu kommen. Insbesondere diese zweite Entschließung der Ministerpräsidenten und die Entschließungen der vorbereitenden Finanzministerkonferenz wurden zu einem zentralen Instrument der innenpolitischen Auseinandersetzung über die Agenda 2000. Mit dem Wechsel

624 Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Parteivorstand, Mitteilung für die Presse, „Wieczorek-Zeul: Die Bundesregierung hat keinerlei eigenes Konzept im Hinblick auf die EU-Osterweiterung und ihre Finanzierung“, Bonn 10. Juli 1997.

625 Pressemitteilung Christian Sterzing: „Osterweiterung darf nicht von der Reformunfähigkeit der EU ablenken“, Bonn 16. Juli 1997. Ebenso Pressemitteilung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Nr. 0983/97: „Agenda 2000: Borchert soll konkrete Vorschläge zur Reform der Agrarpolitik vorlegen“, Bonn 17. November 1997.

626 Bundesrat, Entschließung des Bundesrats zu den Gesetzgebungsvorschlägen der Europäischen Kommission im Rahmen der „Agenda 2000“, Drs. 637/98 v. 10. Juli 1998. Diese Entschließung basiert auf einem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 8. Juni 1998.

der Bundesregierung im September 1998 bot die einstimmige (und parteiübergreifende) Positionierung der Ministerpräsidenten, der neuen CDU/CSU-Opposition im Bundestag die Möglichkeit, den frisch gewählten Bundeskanzler Gerhard Schröder an diesem von ihm in seiner Funktion als niedersächsischer Ministerpräsident noch mitgetragenen Beschluss zu messen.⁶²⁷

2.2.3. Die Konkretisierung der Verhandlungen und die Positionierung der neuen Bundesregierung

Im 2. Halbjahr 1998 konzentrierten sich die Delegationen zunächst auf die Intensivierung der inhaltlichen Arbeit an den Rechtstexten und die Behandlung einiger Kernfragen in den einzelnen Arbeitsbereichen. Diese Konzentration der Arbeiten auf der Arbeitsebene kam der Bundesrepublik entgegen, denn der Bundestagswahlkampf 1998 war im September in die heiße Phase eingetreten. Dies hatte zwei Konsequenzen für die deutsche Verhandlungsführung in Brüssel:

1. Die politische Leitungsebene sah sich veränderten politischen und terminlichen Zwängen ausgesetzt. Zwar waren die Finanzverhandlungen kein entscheidendes Wahlkampfthema, aber einzelne Aspekte der Verhandlungen konnten durchaus zur Mobilisierung der deutschen Wähler genutzt werden. So wurden die befürchteten Einkommenseinbußen bei den deutschen Landwirten als Folge der Agenda 2000 wirkungsvoll vom Deutschen Bauernverband thematisiert. Auch das Problem des hohen deutschen Nettosalos wurde mehrfach angesprochen.⁶²⁸ Die Stellungnahmen im Wahlkampf waren dabei nicht durch abwägende Positionsbestimmungen oder, mit Blick auf die Verhandlungen in Brüssel, durch die erforderliche Flexibilität und Kompromissfähigkeit geprägt.
2. Die Vertreter der Bundesregierung in den Arbeitsgruppen des Rates verfügten über kein oder nur ein eng begrenztes Verhandlungsmandat. Mit den auch innenpolitisch weitgehend unstrittigen Eckpunkten der Regierung Kohl/Kinkel vom März 1998 verfügte die Arbeitsebene über ausreichende Leitlinien zu den politischen Eckpunkten eines Gesamtkompromisses und zur Fortsetzung der Verhandlungen über rechtstechnische Fragen. Räumungen der nationalen Maximalforderungen oder weitergehende Entscheidungen waren aber bis zur Konstituierung der nächsten Bundesregierung nicht möglich. Die noch amtierende Bundesregierung vermied deshalb mit Blick auf die unmittelbar bevorstehenden Bundestagswahlen konkrete politische

627 Vgl. hierzu die Beiträge der Redner der CDU/CSU in der Plenardebatte des Bundestages unmittelbar vor dem Berliner Gipfel, Deutscher Bundestag, PlPr. 14/27 v. 18. März 1999, S. 2150ff.

628 Vgl. David Galloway, Agenda 2000, a.a.O., S. 10.

Positionierungen, um eine Vorfestlegung der nächsten Bundesregierung – gleich in welcher Zusammensetzung – zu vermeiden.

Mit der Vorlage des Eigenmittelberichts der Europäischen Kommission am 7. Oktober 1998 lag die von Deutschland angemahnte Beratungsgrundlage zur Lastenverteilung in der EU vor. Zusammen mit der Festlegung auf ein Zieldatum im März 1999 durch den Europäischen Rat von Cardiff und der in den Verhandlungen zu den Delors-Paketen eingeübten Schrittfolge des Ablaufs öffnete sich damit ein Zeitfenster für die Abschlussverhandlungen zu den politisch entscheidenden Streitfragen von der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die neue Bundesregierung am 27. Oktober 1998 bis zum bereits terminierten Sondergipfel des Europäischen Rats am 24./25. März 1999. Auf dem Weg zum Abschluss der Verhandlungen zu dem Gesamtpaket sollte beim Europäischen Rat in Wien im Dezember 1998 bereits eine weitgehende Einigung über die Verordnungsentwürfe erzielt werden und die noch offenen, politisch zu beantwortenden Fragen deutlich eingegrenzt werden. Dazu wurden die gesonderten Berichte der Finanz- und der Agrarminister von den federführenden Außenministern zu einem Gesamtbericht für den Europäischen Rat zusammengefasst.

Die neue rot-grüne Bundesregierung drängte in den Verhandlungen über den Gesamtbericht für den Gipfel in Wien mit Blick auf die bevorstehende eigene Ratspräsidentschaft auf eine Reduzierung der offenen Fragen durch eine Zusammenstellung der Konsenspunkte. Dazu zählte sie die Verständigung auf das Prinzip der Haushaltsdisziplin, das Festhalten an der bestehenden Eigenmittelobergrenze und der Obergrenze für die Strukturfondsgelder, die Konzentration der Strukturfonds auf die ärmsten Regionen und die Reduzierung der Förderziele von sieben auf drei Ziele. Damit sollte den Staats- und Regierungschefs in Wien die Möglichkeit eröffnet werden, unstrittige Punkte auf politischer Ebene zu bestätigen und sich auf die wirklich strittigen Fragen zu konzentrieren. Sie sollten über mögliche Optionen für einen Gesamtkompromiss diskutieren und sich der Fixierung politischer Leitlinien nähern. Diese Konzentration auf die politischen Streitfragen sollte die Chancen erhöhen, unter deutschem Vorsitz bis zum anvisierten Zieldatum zu einer Einigung auf das Gesamtpaket zu kommen. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten war allerdings zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit, ihre kontroversen Positionen zu Einzelfragen aufzugeben und wollte konkrete Festlegungen auf Konsenspunkte durch den Europäischen Rat in Wien vermeiden.

Mit dem Regierungswechsel in Bonn änderten sich die grundsätzlichen Positionen der Verhandlungsführung der Bundesregierung in den EU-Gremien nur begrenzt. In der innenpolitischen Debatte hingegen kam es zu einem fundamentalen Wandel. Die bisherigen Oppositionsfraktionen fanden sich in der Rolle wieder, eine möglichst flexible Verhandlungsposition der Bundesregierung zu unterstützen und in der parlamentarischen Auseinandersetzung zu verteidigen. Die CDU/CSU, die bislang genau diese Politik im Bundestag vertreten hatte,

versuchte nun ihrerseits, die neue Bundesregierung auf ein in Euro messbares Ergebnis zu verpflichten. In den parlamentarischen Debatten über den europapolitischen Kurs der neuen Bundesregierung im Rahmen der EU-Finanzverhandlungen gingen CDU und CSU zudem aggressiver vor, als dies zuvor die SPD oder Bündnis 90/Die Grünen als Oppositionsparteien getan hatten. Mit Entschließungsanträgen versuchten die CDU/CSU-Fraktion und die FDP-Fraktion vor dem Gipfel des Europäischen Rates in Wien, die Bundesregierung auf konkrete Eckpunkte für die Verhandlungen festzulegen. Die CDU/CSU forderte zum wiederholten Male eine Korrektur der deutschen Nettoszahlerposition auf der Grundlage des von der Regierung Kohl vorgeschlagenen Kappungsmodells, die Einführung der nationalen Kofinanzierung im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik und ein Ende der Förderung aus dem Kohäsionsfonds von Mitgliedstaaten, die der europäischen Währungsunion angehörten.⁶²⁹ Die FDP-Fraktion stellte allgemeine „Eckwerte“ für eine Reform des EU-Finanzsystems zusammen, die weitgehend der Positionierung der früheren Bundesregierung entsprachen und nur wenige weitergehende Forderungen der Liberalen beinhalteten, wie die Erhöhung des Anteils im EU-Budget für Bildung und Forschung auf 10 Prozent und eine stärker marktorientierte Agrarpolitik.⁶³⁰

Die neuen Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen versuchten hingegen, das Ziel der Opposition zu verhindern, die Bundesregierung auf eine Position festzulegen. Der Bundesregierung sollte ein möglichst großer Verhandlungsspielraum und Flexibilität gesichert werden. Im Entschließungsantrag der Regierungsfractionen war deshalb nur von dem Ziel die Rede, dass zur geforderten Verringerung der deutschen Nettobelastung die Ausgaben der EU nicht stärker ansteigen sollten. Für die Neustrukturierung der Finanzierung der EU „sollten alle Optionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des EU-Haushalts genutzt werden.“⁶³¹ Der Vorgängerregierung warfen sie eine „Scheckbuchpolitik“⁶³² vor, mit der sie versucht habe, das Wohlwollen der europäischen Partner

629 Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Festigung und Fortentwicklung der Europäischen Union während der Deutschen Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 1999, Drs. 14/159 v. 8. Dezember 1998.

630 Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der F.D.P., Erwartungen an das Treffen des Europäischen Rates in Wien am 11./12. Dezember 1998, Drs. 14/90(neu) v. 2. Dezember 1998.

631 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien am 11./12. Dezember 1998 und Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1999, Drs. 14/181 v. 9. Dezember 1998.

632 So der neue SPD-Fraktionsvorsitzende Peter Struck in der Europadebatte im Bundestag vor dem Gipfel des Europäischen Rates in Wien; Deutscher Bundestag, PlPr. 14/14 v. 10. Dezember 1998, S. 830(B).

gleichsam zu erkaufen.⁶³³ Der Antrag der Regierungsfractionen wurde in namentlicher Abstimmung angenommen, während der Antrag der CDU/CSU zur Beratung in die Ausschüsse verwiesen wurde und schließlich auch vom federführenden EU-Ausschuss am 29. März 1999 mit der Begründung abgelehnt wurde, die Forderungen seien in weiten Teilen überholt.⁶³⁴

Im Dezember 1998 hatte der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums in einer weit beachteten Stellungnahme festgestellt, dass die „EU-Finzen außer Kontrolle“ zu geraten drohten.⁶³⁵ Der Beirat forderte deshalb die Bundesregierung auf, in den Verhandlungen zur Agenda 2000 auf eine grundlegende Reform der Finanzierung der EU und der Ausgabenprogramme zu drängen. Dazu legten die Wissenschaftler einige sehr weitreichende Vorschläge⁶³⁶ vor, wie zum Beispiel die Abschaffung des Kohäsionsfonds, einen Kofinanzierungssatz von 50 Prozent auf alle Fördermaßnahmen in der Agrar- und der Strukturpolitik oder die Berücksichtigung der Stimmengewichtung im Rat für die Berechnung der nationalen Finanzierungsanteile. Ziel einer Reform des EU-Finanzsystems müsse es sein, die aus der Balance geratene Struktur der Belastungen der Mitgliedstaaten zu korrigieren und die „Ausgabenexplosion der Gemeinschaft“ einzudämmen. „Wenn beide Ziele verfolgt werden, kann Deutschland auf eine erhebliche und dauerhafte Entlastung rechnen“, so der Beirat.⁶³⁷

Auch die neue Bundesregierung hatte im Vorfeld des Gipfels in Wien versucht, mit der Betonung des „Konzepts der realen Konstanz“ das nationale deutsche Interesse an einer strikten Haushaltsdisziplin in der EU und einer Erleichterung der deutschen Nettozahlungen in den Vordergrund zu rücken. Das deutsche Konzept der realen Konstanz sah die Fixierung des Volumens des EU-Haushalts auf 85 Mrd. Euro pro Jahr vor, von denen maximal 40,5 Mrd. Euro für Agrarausgaben vorgesehen werden sollten. Darüber hinaus sollte das Gesamtvolumen der für die Struktur- und Kohäsionsfonds zwischen 2000 und 2006 zur Verfügung stehenden Gelder auf ca. 200 Mrd. Euro gedeckelt werden. Damit nahm

633 So auch Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung am Vorabend des Gipfels in Wien. Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/14, v. 10. Dezember 1998, S. 822(C).

634 Der Antrag der FDP war bereits am 10. Dezember 1998 von den Regierungsfractionen abgelehnt worden. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuß) zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/159 - Festigung und Fortentwicklung der Europäischen Union während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999, Drs. 14/845 v. 23. April 1999.

635 Vgl. „Die EU-Finzen geraten außer Kontrolle“, in: FAZ v. 8.1.1999.

636 Vgl. auch Daniela Weingärtner, „Deutschland will EU-Finzen umverteilen“, in: TAZ v. 8.1.1999.

637 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, BMWA-Studienreihe 455, Gutachten vom 18./19. Dezember 1998, S. 1.

sie eine kleine Akzentverschiebung zur Vorgängerregierung vor. Zwar hielt sie an dem Vorschlag eines Korrekturmechanismus zur Kappung der übermäßigen Nettosalden und an der Forderung fest, dass eine befriedigende Lösung des Nettozahlerproblems ein integraler Bestandteil des Gesamtpakets sein müsse. Aber die rot-grüne Bundesregierung unterstrich, dass gerade Reformen auf der Ausgabenseite einen wichtigen Beitrag zu mehr Beitragsgerechtigkeit leisten könnten. Dazu gehöre die Kofinanzierung der Direktbeihilfen im Agrarbereich ebenso wie die Konzentration der europäischen Strukturfonds auf die förderungsbedürftigsten Regionen in der EU und die Beschränkung des Kohäsionsfonds auf Mitgliedstaaten, die nicht der Euro-Zone angehörten. Aber gerade diese Festlegungen auf maximal zur Verfügung stehende Budgetvolumina wurden von den Nettoempfängerländern vehement abgelehnt. Die offenkundige Blockade der Verhandlungen konnte erst unter deutschem Vorsitz und dem zunehmenden Zeitdruck aufgelöst werden.

2.2.4. Das „endgame“ – Die entscheidende Verhandlungsphase unter deutschem Vorsitz

2.2.4.1. Die Intensivierung und Politisierung der Verhandlungen

Unmittelbar zum Auftakt des deutschen Ratsvorsitzes und zum Beginn der letzten Phase versuchte der deutsche Vorsitz, die Verhandlungen durch die Vorlage eines Non-Papers zu intensivieren und zu dynamisieren. Dieses Papier⁶³⁸ „in eigener Verantwortung“ des Vorsitzes sollte die Agenda 2000-Verhandlungen in eine „echte Verhandlungsphase“ überführen und die widerstreitenden Standpunkte einander annähern. Die Struktur dieser ersten Verhandlungsbox vom 5. Januar 1999 orientierte sich bereits an dem angestrebten Ziel, nämlich an dem besonderen Format für Schlussfolgerungen des Europäischen Rats. Die deutsche Präsidentschaft folgte mit diesem Vorgehen dem Modell der Delors-Pakete. Zugleich unterstrich sie mit ihrem „proactive approach“⁶³⁹ und diesem direkten Einstieg in die Verhandlungen ihr Interesse, wie vorgesehen bis März 1999 zu einem erfolgreichen Abschluss zu kommen.

Auch die taktischen Erwägungen der deutschen Verhandlungsposition hatten sich inzwischen deutlich verändert – stand bis zu Beginn der deutschen Präsidentschaft im Vordergrund, die nationalen Forderungen klar vorzubringen, massiv in den Verhandlungen zu vertreten und keine vorzeitigen Abstriche an den eigenen Maximalpositionen einzuräumen, so rückte nun die Notwendigkeit einer

638 Rat der Europäischen Union, Non-Paper Agenda 2000 Verhandlungsschema, Brüssel 5.1.1999, Dok. SN 1031/99.

639 Vgl. Brigid Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations*, a.a.O., S. 7.

möglichst flexiblen, nach allen Seiten prinzipiell offenen und mögliche Kompromisse auslotenden Positionierung in den Vordergrund.

Frühzeitig benannte die deutsche Ratspräsidentschaft in den Ratsarbeitsgruppen ihre Ziele:

1. Die Finanzielle Vorausschau sollte auf der Basis konstanter Preise von 1999 fixiert werden. Dabei sollten zwischen den erweiterungsbedingten Ausgaben, den Ausgaben für die Beitrittsländer und den Ausgaben für die EU-15 klar unterschieden werden. Als Heranführungshilfe peilte der deutsche Vorsitz ein Volumen von ca. 3,1 Mrd. Euro pro Jahr für die Laufzeit der Agenda 2000 an.
2. Eine echte Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik sollte angestrebt werden und zugleich die Agrarausgaben auf einem festen jährlichen Durchschnittsbetrag von 40,5 Mrd. Euro begrenzt werden.
3. Auch die Strukturfondsausgaben und durchschnittlichen Pro-Kopf-Förderintensitäten der Strukturhilfen sollten während des gesamten Zeitraumes schrittweise zurückgefahren werden. Wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, sollte die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen auf drei verringert werden (INTERREG, EQUAL und LEADER). Für die Förderung aus dem Kohäsionsfonds sollte die Nicht-Mitgliedschaft im Euro-Raum zu einer Vorbedingung werden.
4. Auch für die anderen Haushaltsrubriken – die Rubriken 3 (interne Politikbereiche), 4 (externe Politikbereiche) und 5 (Verwaltung) – der Finanziellen Vorausschau sah der deutsche Vorsitz die Festlegung finanzieller Höchstgrenzen vor. Hinsichtlich der Rubrik 6 (Reserven) sollte im Wesentlichen das bisherige Volumen fortgeschrieben werden.
5. Auf der Einnahmeseite sollten Veränderungen beim britischen Beitragsrabbatt vorgenommen, die Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle zugunsten der BSP-bezogenen Einnahmen aufgegeben und ein allgemeiner Korrekturmechanismus als Sicherheitsnetz eingeführt werden.
6. Die Präsidentschaft strebte eine politische Einigung auf ein Gesamtpaket an, das mit einer Kombination von Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite die Haushaltsungleichgewichte verringern und damit zu einer größeren Ausgewogenheit bei den Nettosalen führen sollte.

Der deutsche Vorsitz rückte das „Konzept der realen Ausgabenstabilisierung“ (bzw. das „Konzept der realen Konstanz“) in das Zentrum seiner Verhandlungsführung. Bereits das erste Papier vom 5. Januar 1999 benannte das Konzept als Leitprinzip vor den künftigen Finanzrahmen. Danach sollten die jährlichen Ausgaben der EU-15 sich bis 2006 auf dem Niveau des Jahres 1999 bewegen. Diese Zielsetzung wurde allerdings zu diesem Zeitpunkt der Verhandlungen nicht von allen Delegationen unterstützt. Anfang Februar 1999 unterstützte zwar eine breite Mehrheit der Finanzminister die allgemeine Anwendung des Prinzips und die Fixierung einer Obergrenze für die Agrarausgaben. Die Kohäsionsländer unter

der Führung Spaniens lehnten das Ziel jedoch weiterhin ab und für die Agrarpolitik akzeptierten nur acht Mitgliedstaaten die Anwendung des Grundsatzes.⁶⁴⁰

Die Bundesregierung wollte mit dem Konzept der realen Konstanz das Gesamtvolumen der Agenda 2000 begrenzen. Die reale Ausgabenstabilisierung war aber insbesondere für die Gemeinsame Agrarpolitik höchst umstritten. Der deutsche Vorschlag, die Direktzahlungen an die europäischen Landwirte mit nationalen Haushaltsmitteln kofinanzieren, wurde von Frankreich als Versuch der Re-Nationalisierung der Agrarpolitik vehement abgelehnt. Auch bei den weiteren Verhandlungen über die Verordnungen der Strukturfonds dominierten zusehends die finanzpolitischen Bedenken der Bundesregierung. So sprach sich etwa das Bundesfinanzministerium für eine deutliche Reduzierung der Fördersätze auf 50 Prozent der zuschussfähigen Gesamtkosten in den Ziel 1-Regionen und auf 39 Prozent in den Ziel 2-Gebieten aus. Implizit hätte dies höhere nationale Kofinanzierungssätze oder ein verringertes Fördervolumen bedeutet. Diese Überlegungen trafen auf massiven Widerstand bei den deutschen Ländern, die befürchteten, die Ausfälle aus dem EU-Budget durch Landesmittel kompensieren zu müssen. Auf der Einnahmeseite konzentrierte sich die deutsche Verhandlungsführung auf eine Kombination verschiedener Elemente. Dazu gehörte eine technische Anpassung bei der Erhebung der Eigenmittel, die zu einer Erleichterung der Nettozahler führen sollte. Auch die Anpassung des britischen Beitragsrabatts und die schrittweise Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel sollten zu einer gerechteren Verteilung der Beitragslasten im Kreis der Mitgliedstaaten führen. Die Nettozahler bestanden – zumindest aus verhandlungstaktischen Erwägungen – weiterhin darauf, dass der vorgeschlagene Korrekturmechanismus zumindest als Sicherheitsnetz für überbordende Nettobelastungen Teil der Kompromisslösung sein sollte.

Das vordringlichste verhandlungstaktische Ziel des deutschen Vorgehens war es, die verschiedenen Verhandlungsfelder der Agenda 2000 zusammenzuführen und die Liste der strittigen Fragen, die ganz am Ende des Verhandlungsprozesses durch den Europäischen Rat im März auf höchster politischer Ebene zu klären sein würde, deutlich zu reduzieren. Die Verhandlungsbox beinhaltete alle Themenbereiche und Konfliktfelder. Mit dieser Zusammenstellung und den ersten Kompromissformulierungen wurden die Auflistung der nationalen Positionen und die Darstellung der Gegensätze beendet.⁶⁴¹ Diesem Ziel diente auch die Stärkung des Allgemeinen Rats in seiner koordinierenden und federführenden Funktion für den Gesamtprozess; dies galt insbesondere für die Kohärenz der Reformen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik und deren Verhältnis zum

640 Vgl. Winfried Didzoleit, „Prämie des Herodes. Mehr Milch, aber weniger Geld für die Bauern? Die EU-Reform steht und fällt mit Einschnitten im Agrarmarkt“, in: *Der Spiegel*, 1999, Nr. 6 v. 8.2.1999, S. 160-162.

641 Vgl. David Galloway, *Agenda 2000*, a.a.O., S. 15.

Gesamtpaket.⁶⁴² Zugleich hatte der deutsche Vorsitz für die Behandlung des Agrarteils der Agenda 2000 eine »Hochrangige Gruppe« auf politischer Ebene (Staatssekretärs Ebene) etabliert, die die absehbar schwierigen Verhandlungen im Agrarministerrat vorbereiten sollte. Hinzu kamen intensive bilaterale Abstimmungen mit den wichtigsten Partnern in der EU, wie Frankreich, Großbritannien oder auch Spanien. Insbesondere mit der französischen Regierung und dem Staatspräsidenten suchte die neue Bundesregierung den direkten Austausch, denn es war offensichtlich, dass das schwierige Agrardossier nur in enger Abstimmung mit Paris zu verabschieden sein würde. Weitere Zwischenschritte zur Politisierung der Verhandlungen waren informelle Treffen der Außenminister (Konklave) und ein informeller Gipfel des Europäischen Rats am 26. Februar 1999.

Angesichts der zu erwartenden langwierigen und schwierigen Verhandlungen über die entscheidenden politischen Fragen des Gesamtpakets sah das deutsche Präsidentschaftsprogramm frühzeitig ein informelles Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs Ende Februar vor. Auf höchster politischer Ebene sollten bereits einen Monat vor dem eigentlichen Gipfel einige der umstrittenen Fragen gelöst werden. Dabei sollte eine erste Gesamtschau aller Verhandlungsdossiers durch die Staats- und Regierungschefs und ihre Außenminister erfolgen. Voraussetzung hierfür war allerdings, dass auch für das Agrarpaket ein erster umfassender Kompromissentwurf vorliegen sollte. Die Tagung des Agrarrates, die am 22. Februar 1999 begann, sollte die Basis für das informelle Treffen der Staats- und Regierungschefs auf dem Bonner Petersberg am 26. Februar 1999 legen. Die Sitzung des Agrarrates erstreckte sich dann allerdings über insgesamt 10 Verhandlungstage und wurde schließlich am 26. Februar für mehrere Tage bis zum 9. März 1999 vertagt.

Die deutsche Delegation war als Vorsitz in der schwierigen Situation, einerseits die divergierenden Positionen zusammenzuführen und andererseits die eigenen Interessen nicht aus dem Blick zu verlieren. Die nationalen Interessen wurden in den Verhandlungen weiterhin deutlich formuliert und in den Sitzungen auch eingebracht. So legt die deutsche Delegation im Verlauf der langen und mehrfach unterbrochenen Verhandlungen der Agrarminister Anfang März 1999 ein eigenes, nationales Positionspapier vor, das sich von dem offiziellen gemeinsamen Kompromisspaket der deutschen Präsidentschaft und der Europäischen Kommission deutlich unterschied.⁶⁴³ Allerdings war, so berichtete der Spiegel, dieser nationale Vorschlag für eine „Scheinreform“ nicht wirklich ernst gemeint gewesen und lediglich ein Instrument der deutschen Verhandlungstaktik, um den Einigungsdruck im Kreis der Mitgliedstaaten zu erhöhen und die Reformkosten zu begrenzen. Der deutsche Landwirtschaftsminister Funke wur-

642 Vgl. Brigid Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations*, a.a.O., S. 8.

643 Vgl. Jonas Tallberg, *The Power of the Presidency*, a.a.O., S. 1009.

de mit der Bitte an seinen französischen Kollegen Glavany zitiert: „Jean, ich habe die Kofinanzierung geopfert. Jetzt erwarte ich von dir auch etwas.“⁶⁴⁴

Bereits am 21. Januar 1999 trafen sich Bundesaußenminister Fischer und Europastaatsminister Verheugen mit dem französischen Europaminister Pierre Moscovici, um den sich immer deutlicher abzeichnenden deutsch-französischen Gegensatz bei der Reform der Agrarpolitik zu diskutieren.⁶⁴⁵ Moscovici forderte von der rot-grünen Bundesregierung, sie müsse „etwas geschmeidiger“ sein und auf die besonderen französischen Interessen in der Agrarpolitik Rücksicht nehmen. Unmittelbar vor diesem Treffen hatte der französische Agrarminister Jean Glavany die deutsche Ratspräsidentschaft vor einer Überforderung in den Agrarverhandlungen gewarnt. Frankreich lehne den deutschen Vorschlag einer nationalen Kofinanzierung der landwirtschaftlichen Beihilfen „kategorisch“ ab. „Mit dieser Ablehnung sind wir nicht allein, und selbst wenn wir es wären, gingen wir bis zum Äußersten“, wurde Glavany zitiert.⁶⁴⁶

Dennoch betonte die Bundesregierung in allen Verhandlungsrunden, dass ohne eine Lösung bei der für Deutschland vordringlichen Frage der übermäßigen Nettozahlungen ein Gesamtkompromiss nicht denkbar sei. Sie nutzte dabei ihre Rolle als Präsidentschaft nicht nur, um durch eine Politisierung und Dynamisierung der Verhandlungen zu einem Gesamtkompromiss zu gelangen. Vielmehr konnte sie auch bei den bestehenden Fragen und Streitpunkten den Tenor der Kompromisslösung vorgeben. Dabei vergaß die Bundesregierung keineswegs, ihre eigenen Ziele in die Verhandlungsbox und in die ergänzenden Themenpapiere aufzunehmen. Der Grundton der deutschen Verhandlungsführung bestand dabei stets in der Betonung der finanziellen Aspekte bei den noch offenen Fragen.

Die Bundesregierung nutzte also ihre Rolle als Ratspräsidentschaft durchaus, um die Zielrichtung des Gesamtkompromisses im nationalen Sinne zu beeinflussen. Sie ging mit dieser Strategie das Risiko ein, den aufgebrochenen Konflikt mit dem französischen Partner weiter zu vertiefen. Aus Paris wurde deshalb Kritik an der deutschen Verhandlungsführung laut, die auch über die deutschen Medien lanciert wurde.⁶⁴⁷

644 Winfried Didzoleit /Dirk Koch, „Mit mir nicht“, in: Der Spiegel, 1999, Nr. 10 v. 8.3.1999, S. 34-36, S. 36.

645 Eric Bonse, „EU-Finanzierung darf nicht zu Lasten Frankreichs gehen“, in: Handelsblatt v. 21.1.1999.

646 „Frankreich sieht sich in Verhandlungen über Agenda 2000 überfordert“, in: FAZ v. 19.1.1999.

647 Vgl. Eric Bonse, „Paris sieht sich von Bonn übergangen“, in: Handelsblatt v. 24.2.1999.

2.2.4.2. Rückschläge und Anpassung der Verhandlungsposition

Im Verlauf der Verhandlungen wurden der fristgemäße Abschluss der Verhandlungen und die Verständigung auf ein Gesamtpaket beim Sondertreffen des Europäischen Rats am 24. und 25. März 1999 in Berlin zum vorrangigen Anliegen der Bundesregierung. So setzte sich der deutsche Vorsitz bei den vorbereitenden Treffen des Ecofin-Rates der Finanzminister am 15. März 1999 und der Außenminister im Allgemeinen Rat am 21./22. März 1999 für das Festhalten am Kompromiss der Agrarminister zur Reform der GAP ein, obwohl die vorgegebene Zielmarge von 40,5 Mrd. Euro pro Jahr um 6,3 Mrd. Euro überschritten worden war. Der ausgehandelte Agrarkompromiss sollte nicht mehr aufgeschnürt werden, obgleich in Frankreich bereits erste Absetzbewegungen von dem Ergebnis zu erkennen waren. Damit hatte sich die Bundesregierung bewusst in eine „Zeitfalle“⁶⁴⁸ begeben. Dem Ziel des fristgerechten Verhandlungsabschlusses wurden schließlich auch die nationalen finanzpolitischen Interessen untergeordnet.

In bilateralen Gesprächen auf höchster politischer Ebene versuchten die Mitglieder der Bundesregierung, mögliche Kompromisse auszuloten. Bundesfinanzminister Lafontaine hatte seinerseits Anfang Februar 1999 versucht, in direkten Gesprächen mit seinem spanischen Kollegen die Konflikte im Bereich der Strukturfonds zu minimieren.⁶⁴⁹ So sollte nicht mehr auf der Verbindung von Mitgliedschaft in der Euro-Zone und Zahlungen aus dem EU-Kohäsionsfonds bestanden werden. Damit wurde eine zentrale Forderung Spaniens erfüllt und die Bundesregierung verzichtete in dieser Streitfrage frühzeitig auf ihre Maximalposition, um einem Gesamtkompromiss näher zu kommen.

Das informelle Treffen des Europäischen Rates am 26. Februar und das Konklave der Außenminister am 21. Februar 1999 dienten der „Orientierung“ auf dem Weg zum entscheidenden Abschluss in Berlin. Auf dem Petersberg sollten keine Ergebnisse erzielt, sondern „der einen und der anderen Seite in der Union die Grenzen des Möglichen“⁶⁵⁰ aufgezeigt werden. Außenminister Fischer sprach von einem Drei-Phasen-Modell der deutschen Verhandlungsführung, bei dem die Verhandlungen nach einer „krisenhaften Verdichtung“ zu Beginn in eine „stagnative Phase“ eintreten werde, um dann in dem alles entscheidenden Berliner Gipfel zu kulminieren. Das Treffen auf dem Petersberg war insofern der Höhepunkt der Stagnationsphase.⁶⁵¹

648 So Josef Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, Bonn 1999, S. 325-332, S. 328.

649 Vgl. „Bonn und Madrid erwarten Einigung. Lafontaine spricht mit Rato über Agenda 2000“, in: Handelsblatt v. 8.2.1999.

650 So der Europa-Staatsminister im Auswärtigen Amt, Günter Verheugen. Sh. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/24 v. 3. März 1999, S. 1881(A).

651 Vgl. Andreas Middel, „Gipfel der Stagnation“, in: Die Welt v. 27.2.1999.

Dieser informelle Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 26. Februar 1999 sollte, so hatte es die deutsche Präsidentschaft eigentlich vorgesehen, auf der Grundlage der Berichte der Fachräte, insbesondere des Agrarministerrates die Entscheidungsoptionen für das entscheidende Treffen im März in Berlin herausarbeiten und die Zahl der politisch zu beantwortenden Streitfragen minimieren. Auf höchster politischer Ebene sollte eine erste informelle Debatte über die Umriss eines Gesamtpaktes erfolgen, um auf der Basis dieser politischen Bewertung der Berichte aus den Fachräten zu einer weiteren Verdichtung der Verhandlungen zu kommen. Für diese Zielsetzung hatte die deutsche Präsidentschaft die Zahl der Teilnehmer an dem informellen Gipfel auf dem Petersberg stark begrenzt; die Staats- und Regierungschefs sollten nur von vier Beratern begleitet werden und außer Joschka Fischer sollte kein Außenminister an den Beratungen teilnehmen.⁶⁵² Die Planung der Bundesregierung wurde jedoch durch den Verhandlungsstillstand der Agrarminister durchkreuzt. Der Agrarrat unterbrach seine Sitzung in der Nacht vom 25. zum 26. Februar 1999, ohne dem Europäischen Rat zumindest ein Zwischenergebnis vorlegen zu können. Damit fehlte den Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs eine konkrete Vorlage, um das Agrardossier diskutieren zu können. Der Europäische Rat konnte deshalb lediglich eine Bestätigung der jährlichen Obergrenze für die Ausgaben im Bereich der Landwirtschaft in Höhe von 40,5 Mrd. Euro vereinbaren. Auch in der ebenso strittigen Frage der Konzentration der EU-Strukturfonds auf die ärmsten Regionen in Europa brachte der Petersberger Gipfel keine Fortschritte. Der spanische Premier Aznar weigerte sich sogar, die Festschreibung der Eigenmittelobergrenze auf 1,27% des EU-BSP mitzutragen und damit das Gesamtvolumen der europäischen Strukturfonds zu begrenzen.⁶⁵³

Bereits das erste sogenannte Konklave der Außenminister, d. h. die informellen und vertraulichen Verhandlungen im kleinsten Kreis am 21. Februar 1999, hatten keine wesentliche Annäherung der Verhandlungspositionen gebracht. Weiterhin beharrten die Kohäsionsländer auf der Fortführung der Strukturhilfen in unveränderter Höhe, Großbritannien sah keine Notwendigkeit, über seinen Sonderrabatt zu diskutieren, Italien sprach sich gegen eine Umschichtung der Einnahmequellen aus und Frankreich lehnte erneut vehement die Idee einer Kofinanzierung in der GAP ab. Lediglich Belgien hatte versucht, mit der Idee einer europäischen Energiesteuer als zusätzlicher Eigenmittelquelle neue Bewegung in die Verhandlungen zu bringen.

Im Vorfeld des Petersberg-Treffens hatte die französische Regierung deutlich und medienwirksam ihre Unzufriedenheit mit der deutschen Verhandlungsfüh-

652 Vgl. Brigid Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations*, a.a.O., S. 11.

653 Vgl. Knut Pries, „EU zeigt sich tief zerstritten. Harter Widerstand gegen Bonner Agenda-Vorschläge bei Petersberger Treffen“, in: FR v. 27.2.1999. Vgl. auch „In der EU erhebliche Meinungsverschiedenheiten in fast allen Kernfragen“, in: FAZ v. 27.2.1999.

zung geäußert⁶⁵⁴ und dabei vor allem das Festhalten des Auswärtigen Amtes an der Option der Kofinanzierung in der Agrarpolitik kritisiert. Europaminister Moscovici gab zu erkennen, dass es „unweigerlich zu einer schweren Krise“ kommen werde, wenn die französischen Anliegen nicht ausreichend von der Bundesregierung beachtet würden. Um dem deutschen Interesse an einer spürbaren Reduzierung der Nettozahlungen entgegen zu kommen, schlug Paris „eine progressive Senkung der EU-Agrarsubventionen“, d.h. eine weniger ambitionierte und verlangsamt Reform der einzelnen Marktordnungen in der GAP vor. Dadurch würden geringere Kompensationszahlungen an die Landwirte aus dem EU-Agrarbudget anfallen, was gegenüber dem Ansatz der Europäischen Kommission zu einer höheren Einsparwirkung führen würde. Alleine das Degressionsmodell könnte nach französischer Lesart die deutschen EU-Beiträge um jährlich ca. 1,5 Mrd. Euro verringern.⁶⁵⁵

Angesichts der schrillen Töne aus Paris drohte der deutsch-französische Gegensatz in der Frage der Agrarreformen zu einer Gefährdung der Einigung auf das Gesamtpaket zu werden. Um dieses Risiko zu vermindern, verabschiedete sich der deutsche Ratsvorsitz von der Idee der Kofinanzierung in der Agrarpolitik.⁶⁵⁶ Bundeskanzler Schröder versuchte so, den deutsch-französischen Gegensatz bei der Reform der Agrarpolitik durch eine erhöhte Konzessionsbereitschaft beizulegen.⁶⁵⁷ Die sehr harte französische Haltung beim informellen Treffen des Europäischen Rates auf dem Petersberg⁶⁵⁸ in der Frage der Kofinanzierung in der Agrarpolitik nötigte die Bundesregierung schließlich dazu, auf dieses Element bereits vor dem entscheidenden Berliner Gipfel zu verzichten.⁶⁵⁹ Der Bundeskanzler hatte bei dem Petersberger Sondergipfel erkennen lassen, dass andere Wege zur Ausgabenbegrenzung in der Agrarpolitik als der Weg der Kofinanzierung möglich sein könnten.⁶⁶⁰ Die Bundesregierung hatte versucht, die Option der Kofinanzierung zumindest als taktisches Instrument so lange wie möglich in den Verhandlungen zu behalten, um über einen größeren Verhandlungsspielraum mit mehreren Optionen verfügen zu können und leichter

654 Vgl. „Schwierigkeiten mit der ‚Agenda 2000‘“, in: FAZ v. 26.2.1999.

655 Vgl. Eric Bonse, „Paris sieht sich von Bonn übergangen“, in: Handelsblatt v. 24.2.1999.

656 Bundesaußenminister Fischer zitierte Bundeskanzler Schröder mit den Worten: „Das können wir eh nicht durchsetzen.“ Vgl. Joschka Fischer, Rot-grüne Jahre, a.a.O., S. 293.

657 Michael Stabenow, „Dramatik gehört zu Europa wie das Salz zur Suppe“, in: FAZ v. 1.3.1999.

658 Vgl. „Schwierigkeiten mit der ‚Agenda 2000‘. Informelles EU-Gipfeltreffen. Franzosen kritisieren Deutschland“, in: FAZ v. 26.2.1999.

659 Vgl. Eberhard Wisdorff, „Kostspielig. Verhandlungen über Agenda 2000“, in: Handelsblatt v. 12./13.3.1999.

660 Vgl. „Funke regt neue Kompromißlösung an. EU-Kommission weist Vorschlag zurück“, in: FAZ v. 6.3.1999. In dem Artikel wird berichtet, dass die Bundesregierung bereits Ende 1998 gegenüber Paris sich auf den Verzicht der Forderung nach Kofinanzierung im Verlauf der Verhandlungen verpflichtet habe.

in anderen Bereichen auf Zugeständnisse drängen zu können. Mit der Aufgabe dieser Position rund drei Wochen vor dem Berliner Gipfel kam die Bundesregierung der französischen Position entgegen und versuchte die deutsch-französischen Spannungen beizulegen.⁶⁶¹ Sie verzichtete aber zugleich auf ein wichtiges Element ihrer Verhandlungstaktik.

Zugleich wurden die unterbrochenen Verhandlungen der Agrarminister auf Wunsch Frankreichs um drei Tage verschoben, damit in bilateralen deutsch-französischen Gesprächen vor der Fortsetzung der Tagung des Agrarrats eine bilaterale Lösung vereinbart werden konnte. Bei einem Treffen mit seinem französischen Kollegen am Kölner Flughafen bestätigte der deutsche Landwirtschaftsminister Karl-Heinz Funke den Verzicht der Bundesregierung auf das zentrale Element der deutschen Verhandlungstaktik.⁶⁶²

Nach dem informellen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs auf dem Bonner Petersberg am 26. Februar intensivierte der deutsche Vorsitz im März 1999 nochmals das Verhandlungstempo. Für das informelle Treffen der Außenminister in Schloss Reinhartshausen im Rheingau am 13./14. März 1999 legte die Präsidentschaft eine erneut überarbeitete Verhandlungsbox vor. In dieser Verhandlungsbox waren erstmals die konkreten Haushaltsansätze enthalten, über die Konsens bestand. Dies waren die Vorbeitrittshilfen für die Beitrittskandidaten sowie die ergänzende Rubrik Erweiterung für den Finanzrahmen der erweiterten EU-21. Zugleich drängte Außenminister Fischer seine Kollegen dazu, den gerade vereinbarten Kompromiss der Agrarminister nicht mehr in Frage zu stellen. Lediglich der französische Außenminister Védrine vermerkte, dass der Meinungsbildungsprozess in Paris noch nicht abgeschlossen sei. Die französische Regierung hielt sich damit alle Optionen offen.⁶⁶³ Zugleich lag den Außenministern ein Themenpapier vor, in dem die zentralen Verhandlungsfragen zusammengestellt worden waren. Der deutsche Vorsitz versuchte mit diesem Papier, die nationalen Positionen weiter anzunähern und zugleich die Verhandlungen auf wenige politische Fragen zuzuspitzen.⁶⁶⁴ Offensichtlich suchte die Bundesregierung eine Verständigung bei den strittigen Reformpunkten durch eine Verschiebung, also eine zeitliche Streckung und somit eine Verlangsamung der Reformprozesse, sowie durch die Einfügung von Revisionsmöglichkeiten zu

661 Vgl. Werner Weidenfeld, Kern des Streits ist die europäische Agrarpolitik, in: FAZ v. 23.2.1999, S. 8.

662 Vgl. Brigid Laffan, The Agenda 2000 Negotiations, a.a.O., S. 12 und „Die Agrarminister nehmen ihre Reformverhandlungen wieder auf“, in: FAZ v. 4.3.1999.

663 Vgl. „EU-Außenminister stimmen Agrarkompromiß grundsätzlich zu“, in: FAZ v. 15.3.1999; „Fischer und Santer erwarten Einigung über Agenda 2000“, in: Handelsblatt v. 15.3.1999.

664 Vgl. Brigid Laffan, The big budgetary bargains, a.a.O., S. 740/41.

erreichen. Deshalb legte sie u.a. für die Verringerung der Strukturfondsausgaben und für die Umstellung des Eigenmittelsystems besondere Stufenpläne vor.⁶⁶⁵

Mit der Einigung des Agrarrates am 11. März 1999 sollte aus Sicht der deutschen Präsidentschaft die Grundlage für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen gelegt sein. Bundeslandwirtschaftsminister Funke zeigte sich jedenfalls davon überzeugt, dass der Kompromiss Bestand haben werde und das größte Hindernis vor einer Gesamtverständigung aus dem Weg geräumt worden sei – trotz der Vorbehalte aus Paris und Lissabon.⁶⁶⁶ Allerdings lag das Endergebnis der Einigung der Landwirtschaftsminister mit durchschnittlichen jährlichen Agrarausgaben von rund 41,5 Mrd. Euro über den von den Staats- und Regierungschefs auf dem Bonner Petersberg bekräftigten Obergrenze von 40,5 Mrd. Euro pro Jahr. Angesichts der scheinbar festgefahrenen Verhandlungssituation schrieb Winfried Münster: „Die Agenda 2000 ist kein Reformprogramm mehr. Sie ist nur noch ein Sparprogramm.“⁶⁶⁷

Ein weiteres zweitägiges Treffen der Außenminister am 21. und 22. März 1999 wurde zur wichtigen letzten Etappe vor dem abschließenden Gipfel von Berlin. Der deutsche Vorsitz stellte die Grundelemente für einen Gesamtkompromiss zur Diskussion. Ziel der Präsidentschaft war es, die mehrfach im Verlauf des Prozesses überarbeitete und an die Fortentwicklung der Verhandlungen angepasste Verhandlungsbox als Vorentwurf für die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Berlin bestätigen zu lassen.

Grundsätzlich stimmten alle Mitgliedstaaten dem Präsidentschaftsvorschlag für die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Berlin zu. Dem deutschen Vorsitz war es also gelungen, das Gesamtpaket auf eine Reihe zentraler Fragen einzugrenzen, die in den anstehenden Schlussverhandlungen in Berlin zu beantworten waren. In den drei zentralen Themenschwerpunkten bestanden dennoch die Gegensätze in den entscheidenden Fragen fort: Kein Mitgliedstaat war bereit, vor dem entscheidenden Abschlussgipfel seine nationalen Kernpositionen aufzugeben. So erkannten die meisten Delegationen zwar das Problem übermäßiger Nettozahlungen an, aber nur die Nettozahler hielten an dem deutschen Vorschlag für einen allgemeinen Korrekturmechanismus bzw. einer Kappungsgrenze als Sicherheitsnetz fest. Lediglich der Grundsatz der realen Konstanz als Leitprinzip des Finanzrahmens wurde inzwischen von allen Regierungen akzeptiert. Eine Überführung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zur BSP-Eigenmittelquelle traf weiterhin auf die Vorbehalte Italiens, und Großbritannien lehnte jeg-

665 „Bundesregierung schlägt Stufenpläne für strittige Fragen in der EU vor“, in: FAZ v. 11.3.1999; vgl. auch „Milchmarktpläne verwässern Agrarreform“, in: Handelsblatt v. 11.3.1999.

666 Vgl. „Gesamtkompromiß zur Agrarreform der EU“, in: SZ v. 12.3.1999; „Agrarkompromiß teurer als geplant“, in: Handelsblatt v. 12./13.3.1999.

667 Winfried Münster, „Übrig bleibt nur ein Sparprogramm. Auf dem Bonner Petersberg entlarvt sich die EU als unfähig zur wirklichen Reform.“, in: SZ v. 1.3.1999, S. 4.

liche Verhandlungen über seinen Beitragsrabatt ab. Möglich schienen nur Veränderungen bei der Berechnung des Rabatts und andere technische Anpassungen, wie zum Beispiel die Erhöhung des Selbstbehalts bei den traditionellen Eigenmitteln. Der deutsche Vorsitz strebte also auf der Eigenmittelseite eine Kombination verschiedener, kleinerer technischer Anpassungen an, um eine Entlastung der Nettozahler zu erreichen. Frankreich und Portugal äußerten noch Vorbehalte gegen das vorliegende Agrarpaket und stellten dabei die Kompromisse des Agrarrats für eine Reform des Milchmarkts, gestaffelte Preissenkungen bei Getreide sowie die Erhöhung der Interventionspreise bei Rindfleisch in Frage. Umstritten blieb auch die von Deutschland vorgeschlagene jährliche Überprüfung der Förderfähigkeit aus dem Kohäsionsfonds. Viele Delegationen betonten ihre nationalen Sonderfälle und forderten eine angemessene Berücksichtigung durch die EU-Strukturfonds in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats. Anerkannt war zu diesem Zeitpunkt bereits das besondere Problem der Tejo-Region in Portugal und die Notwendigkeit einer Übergangsregelung für Irland. Insgesamt lag der Verhandlungskorridor bei den Strukturfonds vor dem Berliner Abschlussgipfel zwischen 196 und maximal 219 Mrd. Euro.

Mit der üblichen Rundreise durch die Hauptstädte von Bundeskanzler Schröder wurde dann der abschließende Gipfel in Berlin vorbereitet. Der französische Staatspräsident bestätigte dabei gegenüber Bundeskanzler Schröder, dass er den Agrarkompromiss ablehne und beabsichtige, beim Berliner Gipfel erneut französische Forderungen für die GAP vorzulegen.⁶⁶⁸ Der Vorschlag der deutschen Präsidentschaft sei „weder ausreichend noch zufriedenstellend“.⁶⁶⁹

Trotzdem gaben sich Bundeskanzler Gerhard Schröder und Bundesaußenminister Fischer „vorsichtig optimistisch“. Zugleich wurden die Erwartungen in der deutschen Öffentlichkeit im Vorfeld des Berliner Gipfels merklich gedämpft. Eine Fundamentalreform, die auch den deutschen Nettosaldo unmittelbar und signifikant verbessert hätte, sei nicht zu erwarten. Mit Blick auf die unverändert schwierige Verhandlungssituation und insbesondere den nicht zu übersehenden deutsch-französischen Konflikt hatte die Bundesregierung somit ihre Ziele für die Agenda 2000-Verhandlungen deutlich reduziert.⁶⁷⁰ Nicht mehr die schnelle und signifikante Reduzierung des deutschen Nettosaldos mithilfe einer tiefreichenden Reform der GAP und der Kohäsionspolitik waren das Ziel, sondern nur noch der Stopp des Anstiegs und langfristig eine Trendwende bei den deutschen Beitragszahlungen waren zum Ziel der deutschen Verhandlungsführung geworden. Die Bundesregierung verzichtete auf ihre Maximalforderun-

668 Vgl. „Paris will das Agrarpaket wieder aufschnüren und spielt auf Zeit“, in: Handelsblatt v. 24.3.1999.

669 „Harte Kritik Chiracs an den deutschen Vorschlägen für das EU-Gipfeltreffen in Berlin“, in: FAZ v. 20.3.1999.

670 Vgl. Helmut Bündler, „Leise räumt die Bundesregierung ihre Positionen“, in: FAZ v. 24.3.1999.

gen und wollte so den schwierigen Partnern in der EU ihre Kompromissbereitschaft signalisieren. Umgekehrt wurde diese Anpassung der deutschen Standpunkte an die Realitäten der Verhandlungen und die besondere Rolle als moderierende Ratspräsidentschaft als Beleg interpretiert, dass die rot-grüne Regierung einen europapolitischen Erfolg einfahren wollte und bereit war, dafür „jeden Preis zu zahlen“.⁶⁷¹ Hinzu kam, dass die anderen Delegationen den Verzicht auf die Option der Kofinanzierung in der GAP als Zugeständnis an die harte und aggressive französische Verhandlungsführung interpretierten. Der Erfolg der französischen Politik schien eine Bestätigung und eine Aufforderung, ebenso hart auf ihren nationalen Maximalpositionen zu bestehen.

2.2.4.3. Die Innenpolitisierung der Agenda 2000-Verhandlungen

Die neue Regierung fühlte sich zudem einem starken innenpolitischen Druck ausgesetzt.⁶⁷² Der März 1999 wurde nicht nur für die Verhandlungen im EU-Ministerrat und dem Europäischen Rat, sondern auch in der innenpolitischen Debatte zum entscheidenden Monat. Die rot-grüne Koalition schien an diesem kritischen Punkt der Agenda-Verhandlungen innenpolitisch deutlich angeschlagen. Der plötzliche Rücktritt des Bundesfinanzministers und SPD-Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine am 11. März 1999 legte die innere Zerrissenheit der rot-grünen Bundesregierung offen, und die verlorene Landtagswahl in Hessen am 7. Februar 1999 schien die Skepsis der deutschen Wahlbevölkerung gegenüber der Bundesregierung zu bestätigen. Zugleich änderten sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Die Tatsache, dass die Bundesregierung geschwächt schien, wirkte auf die Verhandlungen im EU-Kontext zurück. Zwar wurde der Vorsitz im Kreis der Finanzminister nach dem Rücktritt von Oskar Lafontaine von Bundeswirtschaftsminister Müller übernommen und eine Schwächung der deutschen Verhandlungsführung war in Brüssel nicht erkennbar. Dennoch wirkte der Rücktritt Oskar Lafontaines als Beleg einer innenpolitisch geschwächten Präsidentschaft mittelbar auf die deutsche Verhandlungsführung über die Finanzielle Vorausschau zurück.

Die innenpolitisch unter Druck geratene Bundesregierung und die sie tragenden Parteien versuchten, keine Angriffsfläche für die auftrumpfende Opposition in Bund und Ländern zu bieten. Dazu gehörten auch die Verhandlungen in der Europäischen Union über die Agenda 2000, denn die Oppositionsparteien und die CDU-geführten Landesregierungen versuchten, den innenpolitischen Druck

671 Vgl. auch Andreas Oldag /Winfried Münster, „Das traurige Ende der Jahrhundert-Reform. Will beim EU-Gipfel kein großer Wurf mehr gelingen kann, braucht Gastgeber Schröder möglichst viele kleine Erfolge“, in: SZ v. 24.3.1999.

672 Vgl. Brigid Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations*, a.a.O., S. 9. Laffan zitiert den Europa-Staatsminister im Auswärtigen Amt, Günter Verheugen: „... we are under domestic pressure. Any solution is not automatically a good solution.“

auf die Bundesregierung auch bei diesen Verhandlungen, die nun in die Schlussphase eintraten, weiter zu erhöhen. Auch der Deutsche Bauernverband kritisierte vehement die Verhandlungsführung der Bundesregierung und lehnte den Kompromiss der Agrarminister ab. Verbandspräsident Gerd Sonnleitner prognostizierte, dass mit der Agenda 2000 etwa 280.000 Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und den landwirtschaftlichen Zulieferbetrieben verloren gingen.⁶⁷³ Die Ministerpräsidenten Edmund Stoiber und Erwin Teufel nahmen diese Kritik auf und beschuldigten die Bundesregierung, die deutschen Interessen bei den Agrarverhandlungen nicht ausreichend vertreten zu haben. Der bayerische Ministerpräsident wurde mit dem Vorwurf zitiert: „Die Bauern zahlen die Zechen.“⁶⁷⁴ Die Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder verabschiedeten unmittelbar vor dem entscheidenden Gipfeltreffen des Europäischen Rats in Berlin bei ihrer Jahreskonferenz (MPK-Ost) einen Beschluss, in dem sie die Bundesregierung davor warnten, dass die notwendige Reform der Agrar- und der Strukturpolitik nicht zulasten der ostdeutschen Länder gehen dürfe.⁶⁷⁵

Höhepunkt der oppositionellen Politisierung der Finanzverhandlungen war sicherlich das gemeinsame Positionspapier der beiden Parteivorsitzenden von CDU und CSU, Wolfgang Schäuble und Edmund Stoiber, in dem sie unmittelbar vor dem entscheidenden Berliner Sondergipfel die Forderungen der Opposition vorgelegt hatten. In dem Papier mahnten sie die von den Finanzministern der Länder errechnete potenzielle Reduzierung der deutschen Nettozahlungen um 14 Mrd. DM an und forderten, die Einführung einer nationalen Kofinanzierungsrate von 50 Prozent bei den landwirtschaftlichen Direktzahlungen sowie die weitere Konzentration der europäischen Strukturfondsförderung.⁶⁷⁶ Mit der bezifferten Reduzierungsforderung bezogen sich CDU und CSU auf die Papiere der Finanzministerkonferenz der Länder und die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz der Länder und des Bundesrats.⁶⁷⁷ Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion brachte am 22. Februar 1999 einen nahezu wortgleichen Antrag zu diesem Beschluss der MPK in den Bundestag ein, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, „mehr Gestaltungskraft und mehr Durchsetzungsfähigkeit in die Verhandlungen einzubringen“.⁶⁷⁸

673 Vgl. „Die Bauern lehnen die Beschlüsse zur Agenda 2000 ab“, in: FAZ v. 17.3.1999.

674 Vgl. „EU-Agrarminister ernten Kritik“, in: SZ v. 12.3.1999 und „Kritik am Agrarpaket vor allem von Bauern-Vertretern“, in: Handelsblatt v. 12./13.3.1999.

675 Vgl. „Regierungschefs: Hilfe über 2004 hinaus nötig“, in: SZ 11.3.1999.

676 CDU und CSU, „Agenda 2000 – Woran wir die Bundesregierung messen“. Positionspapier von CDU und CSU vorgestellt von den beiden Parteivorsitzenden Wolfgang Schäuble und Edmund Stoiber, am 19.2.1999 in Bonn.

677 Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz und des Bundesrats hatten auf die Berechnungen der Finanzministerkonferenz Bezug genommen, ohne allerdings konkret eine Einsparzielgröße zu beziffern.

678 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Agenda 2000 – Europa voranbringen, einen fairen Interessenausgleich sichern, Drs. 14/396 v. 22. Februar 1999.

Vor diesem Hintergrund nutzte die CDU/CSU-Opposition die Haushaltsverhandlungen im Bundestag zu weiteren Angriffen auf die Bundesregierung. Über die Frage der angemessenen deutschen Verhandlungsstrategie bei den Finanzverhandlungen kam es zum offenen Schlagabtausch. Der CDU-Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble warf der Bundesregierung vor, das Vertrauen der EU-Partner in die Berechenbarkeit und die Verlässlichkeit der deutschen Europapolitik beeinträchtigt zu haben. Damit handele sie den deutschen Interessen zuwider und gefährde den erfolgreichen Abschluss der Agenda 2000-Verhandlungen.⁶⁷⁹ Der CSU-Vorsitzende Edmund Stoiber warf dem Bundeskanzler vor, dass er als niedersächsischer Ministerpräsident die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz und des Bundesrats mitgetragen habe, von denen er nun abrücken wolle; das sei „unglaublich“⁶⁸⁰, zumal Gerhard Schröder in seiner Saarbrücker Rede die gleichen Forderungen aufgestellt habe, wie sie die Opposition nun vertrete. Deshalb werde die CDU/CSU die Regierung an ihren Versprechungen messen.

Bundesaußenminister Fischer kritisierte den Konfrontationskurs der CDU/CSU scharf. Der europapolitische Kurs der Opposition sei gekennzeichnet von Widersprüchlichkeit, Durchsichtigkeit und Substanzlosigkeit. Edmund Stoiber sei eine wirklicher „Fundü“, handele nur aus innenpolitischen Motiven und betreibe „reine Parteipolitik“; Stoiber rede mit „doppelter, mit gespaltener Zunge“. Fischer antwortete auf den Zwischenruf Stoibers „Die Maßlatte!“ gereizt: „Ihre Maßlatte können sie sich sonst wo hinhängen.“ Dies sei „eine innerparteiliche Maßlatte in der Auseinandersetzung mit Herrn Schäuble und der CDU; das ist mir völlig klar. ... Maßlatte-Stoiber meinetwegen.“⁶⁸¹ Die Forderung des Schäuble/Stoiber-Papiers, zu einer Reduzierung des deutschen Nettobeitrags in Höhe von 14 Mrd. DM zu kommen und eine fünfzigprozentige nationale Kofinanzierung der direkten Einkommensbeihilfen an die Landwirte durchzusetzen, sei illusionär und unreal; diese Forderungen seien ein Beleg für die Verabschiedung der CDU/CSU von der Europapolitik Helmut Kohls.

Bundeskanzler Schröder seinerseits warf der Opposition vor, sie habe eine „demagogische Debatte“ begonnen und zeichne sich durch einen „Mangel an Substanz“ aus. Die Verringerung der Nettozahlerbelastung bleibe das Ziel, für das man aber mehr Zeit benötige und das man sicherlich nicht in einem Schritt „und über Nacht“ erreichen könne. Deshalb sei es ein realistisches Ergebnis, wenn „die Kurve der deutschen Nettozahlungen nicht weiter nach oben geht, sondern im Finanzierungszeitraum sinkt.“⁶⁸² Zugleich warf er der CDU/CSU vor, über keine gemeinsame Sprachregelung zu verfügen. Denn innerhalb der

679 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/21 v. 24. Februar 1999, S. 1494(A).

680 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/21, a.a.O., S. 1528(D).

681 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/21, a.a.O., S. 1533/34.

682 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/21, a.a.O., S. 1528(A).

CDU/CSU war die harte, konfliktorientierte Strategie, die sich in dem Schäuble-Stoiber-Papier manifestierte, nicht unumstritten. Der außenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Karl Lamers, wies in seiner Rede vor dem Bundestag daraufhin, dass das Schäuble/Stoiber-Papier keineswegs eine Meßlatte in Höhe von 14 Mrd. DM aufgelegt habe, sondern lediglich auf die einstimmigen Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz und der Finanzministerkonferenz der Länder Bezug nehme. „Jedermann weiß, dass das nicht geht, und auch ich habe gesagt, dass dies kurzfristig nicht möglich sei.“⁶⁸³ Auch der CDU-Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende des Europa-Ausschusses des Deutschen Bundestages, Friedbert Pflüger, distanzierte sich von dem Konfrontationskurs seiner Parteispitze. Die Union erwarte nicht, dass die Bundesregierung von den laufenden Verhandlungen mit einer Reduzierung des deutschen Nettosaldos in Höhe von 14 Mrd. DM aus Brüssel zurückkomme.⁶⁸⁴ Eine gerechte Lastenverteilung in der EU sei zwar eine berechnete Forderung der Bundesregierung, jedoch dürfe dies nicht zum Hauptziel der deutschen Europapolitik werden.⁶⁸⁵ Es sei der Bundeskanzler in seiner Saarbrücker Rede gewesen, der eine populistische Nettozahlerdiskussion begonnen habe, so die beiden CDU-Politiker.

Auch die CDU-regierten Länder beteiligten sich an der innenpolitischen Offensive gegen die Bundesregierung auf dem Felde der Europapolitik. In der Sitzung des Bundesrates vom 26. Februar 1999, also am gleichen Tag, an dem sich die europäischen Staats- und Regierungschefs zu einem informellen Gipfel auf dem Bonner Petersberg trafen, um über die Agenda 2000 zu verhandeln, versuchten die CDU-geführten Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen einen Antrag zur Agenda 2000 auf die Tagesordnung des Bundesrates zu setzen.⁶⁸⁶ Mit ihrem Beschlussvorschlag versuchten diese Länder, die Bundesregierung förmlich auf die deutschen Forderungen und konkrete Reformelemente zur „substanziellen Reduzierung der deutschen Beitragslast“ festzulegen. Dazu listeten sie Reformen auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite auf: Die Umstellung der Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle auf eine auf das Bruttosozialprodukt in Kaufkraftstandards bezogene Eigenmittelquelle; die Kofinanzierung der Direktzahlungen an die europäischen Landwirte in Höhe von 50 Prozent und die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus. Mit einem Hinweis auf

683 Deutscher Bundestag, PIPr. 14/21, a.a.O., S. 1537(A).

684 Deutscher Bundestag, PIPr. 14/21, a.a.O., S. 1545(C).

685 Vgl. „Pflüger will Zustimmung zu Agenda 2000“, in: FAZ v. 23.2.1999. Vgl. auch Friedbert Pflüger, Europa muß Weltmacht werden. Weichenstellungen der deutschen Ratspräsidentschaft, in: Internationale Politik, 1999, 54. Jg., H.1, S. 53-58, S. 58.

686 Bundesrat, Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen, Agenda 2000. Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Drs. 866/3/98 v. 26. Februar 1999.

die Berechnungen der Finanzminister der Länder aus dem Jahr 1997 forderten die antragstellenden Länder eine „signifikante Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition“. Mit der Bekräftigung der mehrfach erhobenen Forderungen der Länder und des Bundesrats, die im Grundsatz auch der offiziellen Verhandlungsposition der Bundesregierung entsprachen, sollte die Regierung auf ein konkretes Ergebnis verpflichtet werden. Erfolg oder Misserfolg der rot-grünen Verhandlungsführung sollte messbar und somit für die innenpolitische Debatte instrumentalisierbar werden.

Diesem Antrag stellten die SPD-geführten Landesregierungen aus Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland einen eigenen Entschließungsantrag⁶⁸⁷ entgegen, indem zwar grundsätzlich das Ziel der Finanzverhandlungen bestätigt wurde, zu mehr Beitragsgerechtigkeit und einer fairen Lastenteilung bei der Finanzierung der EU zu kommen. Das Instrument der Kofinanzierung in der Agrarpolitik sei „eine sinnvolle Option, um einen effizienten und sparsamen Mitteleinsatz in der gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen“. Dennoch plädierte dieser Antrag dafür, keinen weiteren inhaltlichen Beschluss im Bundesrat zu fassen. Die SPD-regierten Länder versuchten offenkundig, den Verhandlungsspielraum der Bundesregierung für die entscheidenden Abschlussverhandlungen in keiner Form einzuschränken oder die Bundesregierung auf einzelne Elemente in einem Gesamtkompromisspaket zu verpflichten oder gar auf ein in Euro bezifferbares Verhandlungsergebnis festzulegen.

Der baden-württembergische Ministerpräsident Teufel warf den SPD-geführten Ländern vor, sie würden von dem Konsens der Länder abrücken: „Offensichtlich ist die Mehrheit der Länder nicht mehr bereit, den noch vor kurzem gefundenen Konsens zur Wahrung unserer Länderinteressen gegenüber der neuen Bundesregierung durchzuhalten. Meine Damen und Herren, dies ist ganz und gar unverständlich. Ich nenne es Wohlverhalten gegenüber der Bundesregierung vor der Wahrnehmung der Interessen der Länder.“⁶⁸⁸ Dies sei „kein Glanzstück für den Föderalismus“. Der bayerische Staatsminister Bocklet forderte: „Lieber keine Agenda als eine unzureichende, und zwar auch im Interesse der Osterweiterung.“⁶⁸⁹ Der Gegenantrag der SPD-geführten Länder gleiche einem „Maulkorberlaß“ für den Bundesrat. „Die A-Länder befürchten, dass die Bundesregierung mit leeren Händen aus den Verhandlungen zurückkommen könnte. Der Bundesrat soll an einer Aussage völlig gehindert werden, damit man nur ja

687 Bundesrat, Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Agenda 2000. Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Drs. 866/2/98 v. 25. Februar 1999.

688 Bundesrat, Stenographischer Bericht, 735. Sitzung v. 26. Februar 1999, S. 49.

689 Bundesrat, 735. Sitzung, a.a.O., S. 53.

nicht in der Öffentlichkeit Farbe bekennen und sich hinterher an irgendwelchen Forderungen und Festlegungen messen lassen muß.⁶⁹⁰

Der Vorwurf, von den früheren Beschlüssen abzurücken und nicht mehr spezifische Länderinteressen zu verfolgen, wurde von den SPD-geführten Ländern deutlich zurückgewiesen. Der schleswig-holsteinische Europaminister Gerd Walter argumentierte, dass die Länder ihre besonderen Interessen am besten in den direkten Bund-Länder-Abstimmungen einbringen könnten, also den informellen Abstimmungs- und Mitwirkungskanal nutzen sollten, außerhalb des förmlichen Bundesratsverfahrens und der öffentlichkeitswirksamen Verabschiedung von Beschlüssen. Zwar sei eine Debatte im Bundesrat über die Agenda 2000-Verhandlungen auch in der Schlussphase der Verhandlungen sinnvoll, weil dies die Position der Bundesregierung gegenüber den europäischen Partnern stärken könne. Dennoch gäbe es gute Gründe, dem Entschließungsantrag der CDU-geführten Länder nicht zuzustimmen: „Um es einmal auf den Punkt zu bringen: Dieser Antrag berücksichtigt nicht die Dynamik der Verhandlungen in der Europäischen Union in den letzten Wochen, über die wir übrigens in Einzelheiten von der Bundesregierung informiert worden sind.“⁶⁹¹ Er komme deshalb zum falschen Zeitpunkt, und er nähere Illusionen, „obwohl im Augenblick Realismus besser wäre.“ Walter stellte seinerseits die Verbindung zu den vorangegangenen Debatten im Deutschen Bundestag und dem gemeinsamen Schäuble/Stoiber-Papier „Agenda 2000 – Woran wir die Bundesregierung messen“ her. Er warf der CDU und den von ihr geführten Ländern vor, mit ihrem Vorgehen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft schaden zu wollen. Es sei falsch, den Erfolg der deutschen Präsidentschaft an der „14-Milliarden Meßplatte“, d.h. der Reduktion des deutschen Nettosalos, messen zu wollen. Wer angesichts der bestehenden Widerstände bei den anderen europäischen Partnern gegen die deutschen Vorschläge und dem Erfordernis der Einstimmigkeit an der Meßplatte festhalte, müsse sich fragen lassen, „ob er den Erfolg am Ende tatsächlich will.“ Abschließend appellierte Gerd Walter an CDU und CSU, die Europapolitik nicht in der Innenpolitik zu instrumentalisieren: „Aber die gute Errungenschaft der alten Bundesrepublik Deutschland, die Grundlagen der Europapolitik nicht auf den Hauklotz der Innenpolitik zu legen, sollten wir alle miteinander nicht ohne Not aufgeben.“ Dennoch verband auch er die europapolitische Debatte mit der innenpolitischen Auseinandersetzung zwischen rot-grüner Bundesregierung und CDU/CSU-Opposition. Er ging sogar soweit, die Politisierung der Debatte mit einem internen Konflikt zwischen CDU und CSU über den europapolitischen Kurs der Union zu verbinden.⁶⁹² Im Ergebnis wurde der Antrag der SPD-geführten Länder angenommen. Damit wurden eine Entschließung des Bundes-

690 Bundesrat, 735. Sitzung, a.a.O., S. 55.

691 Bundesrat, 735. Sitzung, a.a.O., S. 51.

692 Vgl. Bundesrat, 735. Sitzung, a.a.O., S. 52.

rats und die weitere Behandlung des Eigenmittelberichts der Europäischen Kommission in den Ausschüssen des Bundesrats abgebrochen. Dieser Debatte im Bundesrat war bereits eine ähnliche Diskussion über einen Antrag der bayerischen Staatsregierung zur Reform der Agrarpolitik vorausgegangen. Bereits am 10. November 1998 hatte Bayern einen Antrag auf der Grundlage der Entscheidung der Agrarministerkonferenz vom 28. Mai 1998 und der Ministerpräsidentenkonferenzen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eingebracht.⁶⁹³ Die Behandlung des Antrags war seither im Plenum des Bundesrats mehrfach von der Mehrheit der SPD-geführten Länder vertagt und wieder zur Beratung in die Ausschüsse zurück verwiesen worden.⁶⁹⁴ Auch bei diesem Antrag kam der Bundesrat nicht zu einer Beschlussfassung.

Im EU-Ausschuss des Bundestages standen vor allem die Finanzbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der EU im Zentrum der Debatten. Alle Fraktionen waren sich einig, dass die finanziellen Lasten der EU-Finanzierung künftig gerechter unter den Mitgliedstaaten verteilt werden müssten und der deutsche Nettosaldo reduziert werden solle. Dazu müsse auch die EU künftig eine striktere Haushaltsdisziplin üben; der EU-Haushalt dürfe nicht stärker wachsen als die nationalen Haushalte. Die Ausgabenobergrenze für den EU-Haushalt in Höhe von 1,27 Prozent des EU-BSP dürfe keinesfalls ausgeweitet werden, sondern müsse im Gegenteil deutlich unterschritten werden, um Finanzierungsspielräume für die EU-Osterweiterung zu schaffen.

In den Beratungen im Europa-Ausschuss unterstützten die neuen Regierungsparteien von SPD und Bündnis 90/Die Grünen weitgehend die Verhandlungsposition der Bundesregierung.⁶⁹⁵ Eine effiziente europäische Strukturförderung sei nicht mehr möglich, wenn über 50 Prozent der EU-Bevölkerung in den Fördergebieten lebten. Die Strukturfondsförderung müsse deshalb stärker auf die besonders benachteiligten Regionen konzentriert und auf beschäftigungspolitische Ziele fokussiert werden. Es sei richtig, rund zwei Drittel der Gelder für diese Fördergebiete bereitzustellen. Um die regionale Strukturpolitik insgesamt zu stärken, unterstützten die deutschen Sozialdemokraten grundsätzlich die von der Europäischen Kommission geforderte stärkere Kohärenz zwischen europäischer und nationaler Regionalförderung. Allerdings dürfe das Kohärenzgebot nicht dazu führen, dass die nationale Regionalförderung von der EU vorgezeichnet und durch die Europäische Kommission dominiert werde. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene neue Effizienzreserve lehnte die SPD nicht grundsätzlich ab, aber ein Satz von 10 Prozent der Strukturfondsmittel sei zu

693 Vgl. Bundesrat, Drs. 892/98 v. 10. November 1998.

694 Vgl. auch Bundesrat, Stenographischer Bericht, 734. Sitzung am 5. Februar 1999, S. 20ff.

695 Vgl. hierzu auch Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuß), Drs. 14/514 v. 17. März 1999.

hoch; eine reduzierte Effizienzreserve zum Beispiel in Höhe von 4 Prozent sei akzeptabel, wenn die Gelder bei den jeweiligen Mitgliedstaaten verblieben. Die Grünen betonten, dass die Förderung der regionalen Entwicklung nicht nur auf exportorientierte Produktions- und Dienstleistungen abzielen sollte, sondern auch ökologische Aspekte, die Förderung umweltschonender Infrastruktur, die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und die Verbesserung des sozialen Umfeldes einbeziehen müsse.

Eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik war aus der Sicht von SPD und Grünen unbedingt notwendig, um die EU auf die Osterweiterung und im Hinblick auf die WTO-Verhandlungen vorzubereiten.⁶⁹⁶ Aber auch zur Beseitigung der Funktionsmängel der bisherigen Politik und zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft sei eine grundlegende Umgestaltung der Agrarpolitik notwendig. Diese müsse wettbewerbsfähiger und zugleich umweltverträglicher werden. Die SPD unterstützte deshalb die beiden zentralen Elemente des Kommissionsvorschlags zur Reform der GAP, wie den weiteren Abbau der Preisstützung und die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips. Ziel der Reform müsse eine umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft sein, die stärker als bisher Beschäftigungsmöglichkeiten in den ländlichen Räumen garantiere. Die SPD-Fraktion sprach sich dafür aus, dass mittel- bis langfristig die Preissubventionen für die europäische Landwirtschaft zurückgeführt werden müssten. Als Regierungspartei lehnte die SPD nun den Vorschlag der EU-Kommission zur Einführung eines Degressionsfaktors ab, nach dem die Kürzung der direkten Einkommensbeihilfen von der jeweiligen Betriebsgröße abhängig gemacht werden sollte. Die Grünen sprachen sich stattdessen für die Bindung der Einkommensbeihilfen an den Arbeitskräfteeinsatz in den Betrieben aus.

Um das gemeinsame Ziel der Reduzierung des deutschen Nettosaldo, das von allen Bundestagsfraktionen und der Bundesregierung angestrebt wurde, erreichen zu können, schlug die SPD die Kofinanzierung der direkten Einkommensbeihilfen in der GAP, den Ersatz von Mehrwertsteuer-Eigenmitteln durch BSP-Eigenmittel und die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus, der die Nettobeiträge der Mitgliedstaaten auf einen bestimmten Schwellenwert begrenzt, vor. Die Grünen forderten die Abschaffung des britischen Beitragsrabatts. Die SPD-Fraktion unterstützte mit diesem breiten Spektrum an Reformoptionen die flexible Verhandlungsposition der Bundesregierung; sie übernahm sogar das „Kappungsmodell“ des früheren Bundesfinanzministers Theo Waigel. Gerade in der Kombination der Elemente sei ein Gesamtkompromiss für die Re-

696 Vgl. Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zum Stand der Agenda 2000 nach dem Rücktritt der Europäischen Kommission, Drs. 14/550 v. 16. März 1999.

duzierung der deutschen Nettozahlungen am ehesten möglich. Die Regierungsfractionen lehnten es aber ab, konkrete Zahlen für die von der Bundesregierung anzustrebende Reduzierung des deutschen Nettobeitrags zu nennen; es sei die frühere Bundesregierung, die für die hohe Nettobelastung der Bundesrepublik verantwortlich sei. Vielmehr betonten die SPD-Abgeordneten im EU-Ausschuss, dass der deutsche Nettobeitrag nur schrittweise zurückgeführt werden könne und dass Deutschland auch künftig größter Nettozahler in der EU bleiben werde.

Eine Festlegung auf eine von der Bundesregierung zu erzielende Reduktionssumme war aber gerade das politische Ziel der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Sie verwies in den Ausschussberatungen auf die Beschlüsse der Länderfinanzminister vom Juni 1997 und der Ministerpräsidenten der Länder von März 1998 und benannte die in diesen Beschlüssen errechneten überhöhten deutschen Nettozahlungen an den EU-Haushalt in Höhe von 14 Mrd. DM als Verhandlungsmarge für die Bundesregierung.⁶⁹⁷ Ansonsten teilten die früheren Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP im Grundsatz die Position der Bundesregierung. Allerdings formulierte insbesondere die CDU/CSU-Fraktion sehr viel striktere Verhandlungspositionen. Sie lehnte die weitgehende Kongruenz von nationalen und EU-Fördergebieten ebenso eindeutig ab, wie die vorgeschlagene Effizienzreserve.⁶⁹⁸ Diese Gelder in Höhe von mehr als 21 Mrd. Euro sollten vielmehr eingespart werden, was zu einer spürbaren Entlastung der nationalen Haushalte führe. Auch die von der Kommission vorgesehenen Übergangshilfen in Höhe von 19 Mrd. Euro seien unzureichend. Eine eindeutige Position nahm die CDU/CSU auch in der Frage der Weiterführung des europäischen Kohäsionsfonds ein. Der Kohäsionsfonds solle nur für Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, die an der europäischen Währungs- und Wirtschaftsunion teilnehmen wollten, aber die wirtschaftlichen Voraussetzungen noch nicht erfüllten. Im Bereich der Agrarpolitik machte die CDU/CSU ihre Zustimmung zu weiteren Reformen davon abhängig, ob auch künftig eine eigenständige europäische Landwirtschaft mit ausreichendem Stützungs niveau innerhalb der EU und angemessenem Außenschutz gegenüber dem Weltmarkt gewährleistet werde. Grundlegende Reformziele seien die Fortführung der flächendeckenden Landbewirtschaftung und die Sicherung der bäuerlichen Einkommen bei zugleich erhöhter Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe. Im Ergebnis

697 Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Agenda 2000 – Europa voranbringen, einen fairen Interessenausgleich sichern, Drs. 14/396 v. 22. Februar 1999.

698 So z.B. am 20. Januar 1999 bei der 5. Sitzung des EU-Ausschusses in der Diskussion mit Staatsminister Günter Verheugen nach der Unterrichtung des Ausschusses durch die Bundesregierung über die Ergebnisse des Europäischen Rats in Wien vom 11.12.1998 und die Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft. Vgl. Protokoll des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuß), 14. Wahlperiode, Nr. 5 v. 8. Februar 1999.

müsse die Reform zur Erzeugung qualitativ hochwertiger Produkte, der Beachtung hoher Umweltstandards sowie Verbraucher- und Tierschutzbestimmungen führen. Preissenkungen könne nur zugestimmt werden, wenn die Märkte dies zwingend erforderten und den Betrieben Ausgleichszahlungen geleistet würden. Dies gelte auch für das System der nationalen Kofinanzierung der direkten Einkommensbeihilfen in Höhe von 50 Prozent. Die CDU/CSU lehnte ebenfalls eine degressive Ausgestaltung der Direktzahlungen ab. Den Bauern dürften keine Einkommensverluste entstehen.

Dagegen plädierte die FDP-Fraktion für eine grundlegende, marktorientierte Reform der GAP.⁶⁹⁹ Die europäischen Landwirte müssten künftig in der Lage sein, den wesentlichen Teil ihres Einkommens selbst am Markt zu erzielen. Dazu gehöre auch der weitere Abbau der Subventionierung von Agrarexporten. Im Bereich der europäischen Strukturpolitik unterstützte die FDP die pragmatischen Ansätze zur Konzentration der Strukturhilfen auf Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand und zur Steigerung der Effizienz bei der Implementierung der Programme. Hauptziele der Strukturförderung sollten neben der Verbesserung der Infrastruktur deutlicher als bislang die Förderung von Bildung und Ausbildung, unternehmerischer Eigeninitiative und die Entwicklung von klein- und mittelständischen Unternehmen sein.

Von dem parteiübergreifenden Konsens in den Grundsatzpositionen wich lediglich die PDS-Fraktion ab, die die Festlegung auf eine Eigenmittelobergrenze in Frage stellte. Aus ihrer Sicht müsse zunächst von den politischen Zielen der Agenda 2000 ausgegangen werden, dann der dazu erforderliche Finanzbedarf ermittelt und schließlich der Finanzrahmen festgelegt werden.

Am 17. März 1999 verabschiedete der Europa-Ausschuss eine Beschlussempfehlung für das Plenum mit den Stimmen der Regierungsfractionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion und bei Enthaltung der Abgeordneten der FDP und der PDS. Darin forderte der Ausschuss einen erfolgreichen Abschluss der Agenda 2000-Verhandlungen. Dies sei die Voraussetzung, um die EU erweiterungsfähig zu machen. Die Regierungsfractionen bescheinigten der Bundesregierung, sie gehe „mit vernünftigen Zielen und ausreichender Kompromissbereitschaft“⁷⁰⁰ in die letzte Verhandlungsrunde der europäischen Staats- und Regierungschefs.

Das Plenum des Deutschen Bundestags folgte mit seiner Entschliebung vom 18. März 1999, also unmittelbar vor dem abschließenden Sondergipfel von Berlin des Europäischen Rates am 24./25. März, dem Votum des EU-Ausschusses. Die ausführliche Debatte im Plenum wurde mit einer Regierungserklärung von

699 Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der F.D.P., Agenda 2000 – Die Europäische Union erweiterungs- und zukunftsfähig machen, Drs. 14/547 v. 17. März 1999.

700 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuß), Drs. 14/514 v. 17. März 1999.

Bundesaußenminister Fischer zum Verhandlungsstand eröffnet und schloss die Aussprache über gesonderte Entschließungsanträge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen⁷⁰¹ sowie zwei Anträge von CDU/CSU⁷⁰² und der FDP⁷⁰³ ein. Der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen wurde erwartungsgemäß angenommen, die beiden Anträge der Opposition abgelehnt.

Im Bundestag nutzten die Oppositionsparteien insgesamt drei Plenardebatten im März 1999 zu harschen Angriffen gegen die Bundesregierung. Dabei trat die inhaltliche Debatte immer mehr in den Hintergrund und die grundsätzlichen Vorhaltungen der Oppositionsparteien überwogen: Die Politik der Bundesregierung sei unprofessionell, stümperhaft und dilettantisch, Joschka Fischer als Europaminister sei untätig und Bundeskanzler Schröder unglaubwürdig.⁷⁰⁴ CDU/CSU und FDP hatten bereits am 3. März 1999 eine Aktuelle Stunde des Bundestages zum Zwischenstand der Finanzverhandlungen nach dem zunächst gescheiterten Kompromiss des Agrarrates durchgesetzt, obgleich die Bundesregierung kontinuierlich im EU-Ausschuss und im Agrarausschuss über den Fortgang der Verhandlungen berichtete. Die Plenardebatte zur Agrarpolitik sorgte für eine erhöhte innenpolitische und mediale Aufmerksamkeit. Die Opposition nutzte diese Aufmerksamkeit für eine direkte Kritik an der deutschen Präsidentschaft: Es fehle eine verantwortungsvolle und verlässliche deutsche Verhandlungsführung, um mit Kompromissbereitschaft und Verhandlungsgeschick die festgefahrenen Verhandlungen erfolgreich abschließen zu können.⁷⁰⁵

Die Plenardebatte am 18. März 1999 vor dem entscheidenden Gipfel von Berlin führte erneut, wie bereits im Februar 1999, zu einem direkten Schlagabtausch zwischen Bundesaußenminister Joschka Fischer, der eine Regierungserklärung abgab, und Wolfgang Schäuble. Fischer warf der Opposition vor, „aus durchsichtigen innenpolitischen Gründen“ der Bundesregierung „in den Rücken zu fallen“ und den Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft zu gefährden.⁷⁰⁶ Er bezichtigte die CDU/CSU-Opposition im Bundestag und die bayerische Staatsregierung, den Berliner Gipfel vertagen zu wollen, wenn ein für Deutschland nicht ausreichendes Ergebnis zu erwarten sei. Dies bezeichnete der Außenminister als

701 Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zum Stand der Agenda 2000 nach dem Rücktritt der Europäischen Kommission, Drs. 14/550 v. 16. März 1999.

702 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Agenda 2000 - Europa voranbringen, einen fairen Interessenausgleich sichern, Drs. 14/396 v. 22. Februar 1999.

703 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der F.D.P., Agenda 2000 - Die Europäische Union erweiterungs- und zukunftsfähig machen, Drs. 14/547 v. 17. März 1999.

704 Vgl. die Reden des FDP-Abgeordneten Helmut Haussmann und des CDU-Abgeordneten Michael Stübgen am 3. März 1999; Deutscher Bundestag, PIPr. 14/24 v. 3. März 1999, S. 1884-87.

705 So die FDP-Bundestagsabgeordnete Marita Stehn; Deutscher Bundestag, PIPr. 14/24 v. 3. März 1999, S. 1873/74.

706 Deutscher Bundestag, PIPr. 14/27 v. 18. März 1999, S. 2144ff.

„europafeindlich und verantwortungslos“.⁷⁰⁷ Eine Verschiebung sei keine „reale Option“ und eine Lösung zu einem späteren Zeitpunkt sei keineswegs leichter zu erreichen und werde nicht billiger.⁷⁰⁸ Damit ging der Außenminister gegen die heftige Kritik der Opposition seinerseits in die Offensive. Die FAZ bezeichnete diesen offenen Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition über die Europapolitik als „parteilich motivierte Beschimpfungen“.⁷⁰⁹

Insbesondere der bayerische Ministerpräsident Stoiber hatte in der Schlussphase der Verhandlungen die Kritik an der Bundesregierung weiter verschärft und die Konfrontation gesucht. Er hatte indirekt die Vertagung des Berliner Sondergipfels gefordert und attackierte damit das zweite große politische Ziel der rot-grünen Regierung, nämlich die Agenda 2000-Verhandlungen pünktlich im März 1999 abzuschließen. Zwar distanzierte sich Wolfgang Schäuble im Deutschen Bundestag von dieser bayerischen Forderung.⁷¹⁰ Dennoch blieb die gemeinsame Position von CDU und CSU bestehen, dass ein Abschluss der Verhandlungen nicht unbedingt und zu jedem Preis erfolgen dürfe; Substanz gehe vor Zeitplan. Die Messlatte zur Bewertung der Substanz blieb aus Sicht der Opposition die deutliche Reduktion der deutschen Nettozahlungen, die Sicherung des Status quo in der Strukturfondsförderung und die Bestandssicherung für die deutschen Landwirte.

Die Bundesregierung ihrerseits verwies stets auf die Widersprüchlichkeit der Anträge der Opposition, die Vorbehalte und den Widerstand der anderen Mitgliedstaaten gegen die deutschen Vorschläge, die zu einer Verbesserung der Nettozahlerposition führen sollten, und auf die Verantwortung der Vorgängerregierung. Die CDU/CSU habe unter dem innerparteilichen Druck des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber den parteiübergreifenden europapolitischen Grundkonsens verlassen und verfolge einen europaskeptischen Populismus. Wechselseitig warfen sich die Redner der Regierungskoalition und der Opposition Unwahrhaftigkeit, Doppelzüngigkeit und Verantwortungslosigkeit vor. Damit war der Höhepunkt der parteipolitischen Polarisierung erreicht.

707 So in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 18. März 1999 und in seinem Bericht vor der gemeinsamen politischen Sitzung des Auswärtigen Ausschusses und des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates am 19. März 1999.

708 Auch die Verlagerung des Gipfelortes von Brüssel nach Berlin war im Februar von den Oppositionsparteien im Bundestag kritisiert worden. Dagegen verweist Christoph Jessen darauf, dass gerade dieser Ortswechsel den Erfolgsdruck und den Zwang zum Kompromiss erhöhen sollte. Vgl. Christoph Jessen, *Agenda 2000*, a.a.O. S.170.

709 „Im Bundestag Streit um die Europapolitik. Vorwürfe der Unwahrhaftigkeit und Oberflächlichkeit“, in: FAZ v. 19.3.1999.

710 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/27 v. 18. März 1999, S. 2150 .

2.2.5. Der Berliner Gipfel und die Bilanz der Finanzverhandlungen

Der Gipfel selbst war – wie zu erwarten – von langwierigen und schwierigen Verhandlungen gekennzeichnet. Erst nach zwei Tage andauernden Marathonverhandlungen konnte die deutsche Präsidentschaft in den frühen Morgenstunden des 26. März 1999 auf dem Berliner Sondergipfel den fast zweijährigen Verhandlungsprozess abschließen.⁷¹¹ Mit dem Berliner Kompromiss wurde eine prinzipielle Einigung über die Finanzverfassung und die Verteilung der im Rahmen dieser mittelfristigen Finanzplanung für den Zeitraum von 2000-2006 bereitgestellten Mittel erzielt.

Die Verhandlungen über die Agenda 2000 begannen am Mittwochabend, dem 24. März; sie wurden dann am Donnerstagvormittag fortgesetzt und bis zum Freitagmorgen gegen sechs Uhr fast ununterbrochen weitergeführt.⁷¹² Nach einer ersten Plenumsrunde wurden in bilateralen Gesprächen die Verhandlungsmargen der nationalen Delegationen ausgelotet und auf dieser Basis legte dann die Bundesregierung mit Unterstützung der EU-Kommission und des Ratsgeneralsekretariats überarbeitete Kompromissformulierungen für das Gesamtpaket vor.⁷¹³ Kanzler Schröder traf im sog. Beichtstuhlverfahren mit den Delegationen Frankreichs, Großbritanniens, Spaniens, Italiens, der Niederlande und Schwedens zusammen, während Außenminister Fischer und Europastaatsminister Günter Verheugen die bilateralen Verhandlungen mit den anderen Delegationen führten. Der Kompromiss konnte erst nach weiteren harten und kontroversen Verhandlungsrunden vereinbart werden, die wiederum von zahlreichen Einzelgesprächen unterbrochen worden waren und bei denen mehrfach ein Scheitern gedroht habe. Bundeskanzler Schröder wurde sogar mit der Drohung zitiert, dass die deutsche Präsidentschaft keinen zweiten Anlauf zu einem Kompromiss versuchen werde. „In Helsinki aber, warnte Schröder, fungiere Deutschland nicht mehr als ehrlicher Makler, sondern vertrete nationale Interessen – wie alle anderen auch.“⁷¹⁴ Es wurde berichtet, dass der französische Präsident mit seiner Abreise gedroht habe, sollten seine Forderungen in der Agrarpolitik nicht berücksichtigt werden. Auch die spanische und die portugiesische Delegationen hatten gedroht, den Gipfel scheitern zu lassen, wenn der Kohäsionsfonds nicht aufgestockt würde. „Aber sowohl Chirac als auch Aznar kalkultierten offensichtlich

711 Vgl. Klaus-Dieter Frankenberger, „Und dann verhandelt Schröder im ‚Beichtstuhlverfahren‘“, in: FAZ v. 27.3.1999, vgl. auch „Zähe Verhandlungen über die Agenda 2000 beim Gipfeltreffen“, in: FAZ v. 26.3.1999.

712 Fischer beschreibt ausführlich den Verlauf der Verhandlungen. Vgl. Joschka Fischer, Die rot-grünen Jahre, a.a.O., S. 294-298.

713 Vgl. Christoph Jessen, Agenda 2000, a.a.O., S. 171.

714 Hans-Henning Krumrey /Ines Zöttl, „Europa geht vor. Mit dem Verzicht auf eine baldige Senkung der Nettobeiträge bezahlte die deutsche Bundesregierung den Berliner Gipfel-Erfolg“, in: Focus, 1999, Nr. 13 v. 29.2.1999.

damit, dass sich Schröder ein Scheitern des Berliner Gipfels weder innen- noch außenpolitisch erlauben konnte, und setzten daher auf Nerven und Ausdauer.“⁷¹⁵

Dabei hatte die französische Forderung, den Kompromiss des Agrarminister-rates an einigen Punkten abzuändern, zunächst zu schwierigen Verhandlungen über das Agrardossier geführt. Der deutsche Vorsitz hatte zwei Modelle vorgelegt, um die Kosten für die Gemeinsame Agrarpolitik weiter zu verringern und an die Zielmenge von 40,5 Mrd. Euro anzunähern.⁷¹⁶ Ein Degressionsmodell sah die stufenweise Reduzierung der Direktzahlungen an die Landwirte vor – die Ausgleichszahlungen sollten für Getreide um jährlich 2 Prozent und für Rindfleisch um jährlich ein Prozent zurückgefahren werden. Die zweite Variante beinhaltete die Erhöhung der Milchquoten und eine geringere Absenkung der Milch- und der Getreidepreise; dies hätte wiederum niedrigere Ausgleichszahlungen an die Landwirte zur Folge gehabt. Der französische Premier formulierte schließlich fünf für Frankreich unverzichtbare Forderungen, von denen Kanzler Schröder vier akzeptierte.⁷¹⁷

Im Bereich der Strukturfonds verfolgte die Bundesregierung das Ziel, innerhalb des selbst gesetzten Rahmens von insgesamt 190 bis maximal 216 Mrd. Euro zu bleiben. Auch hier hatte der deutsche Vorsitz bereits die Fortführung der Förderung aus dem Kohäsionsfonds für Mitglieder der Eurozone eingeräumt. Der spanische Premier Aznar bestand in Berlin darüber hinaus auf einer Aufstockung der Mittel für den Kohäsionsfonds um drei Mrd. Euro. Auch dies musste die Präsidentschaft zugestehen.⁷¹⁸ Eine Abschaffung des britischen Beitragsrabatts lehnte die britische Delegation weiterhin strikt ab, und Italien sperrte sich gegen eine Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel.⁷¹⁹ Offensichtlich nutzten die Staats- und Regierungschefs das vordringliche Interesse der Bundesregierung, überhaupt zu einem Abschluss zu kommen, und reizten ihre Verhandlungsposition bis zum Letzten aus. Gegen 2 Uhr nachts stand die Konferenz nach dem Bericht von Bundesaußenminister Joschka Fischer ernsthaft vor dem Scheitern, nachdem die Verhandlungen bereits um Mitternacht unterbrochen worden waren und ein neuer Kompromissvorschlag des Vorsitzes erneut abgelehnt worden war. Der Durchbruch konnte offensichtlich erst in einer kleinen

715 Joschka Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, a.a.O., S. 295. Brigid Laffan zitiert den spanischen Premier: „I said ‚no‘ at midnight, I said ‚no‘ at 2 am and finally I said ‚yes‘ at 5.30.“ Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations*, a.a.O., S. 15.

716 Vgl. „Zähe Verhandlungen über die Agenda 2000 beim Gipfeltreffen“, in: FAZ v. 26.3.1999.

717 Vgl. Joschka Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, a.a.O., S. 296 und Brigid Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations*, a.a.O., S. 14.

718 Vgl. „Die Europäische Union einigt sich auf die Agenda 2000“, in: FAZ v. 27.3.1999.

719 Vgl. Helmut Bänder, „Das strahlende Lächeln des britischen Premierministers“, in: FAZ v. 27.3.1999.

Runde der Staats- und Regierungschefs ohne Außenminister und Mitarbeiter erzielt werden.⁷²⁰

Die Bundesregierung hatte bereits vor dem Berliner Gipfel zwei Entscheidungen getroffen, die die Verhandlungstaktik in Berlin spürbar beeinflussten:

1. Die Bundesregierung hatte im Vorfeld des Gipfels ihre strittigsten nationalen Forderungen aufgegeben, nämlich eine grundlegende Reform in den beiden zentralen EU-Ausgabenpolitiken. Mit dem Verzicht auf die Kofinanzierung in der Agrarpolitik und auf die Verbindung von Euro-Zonen-Mitgliedschaft und Förderfähigkeit aus dem Kohäsionsfonds konnte die deutsche Präsidentschaft zwar das Konfliktpotenzial im Vorfeld des Berliner Gipfels verringern. Zugleich hatte die Regierung aber auch ein taktisches Element vorzeitig aus der Hand gegeben. Im Rückblick bezeichnete Joschka Fischer dieses „vorzeitige Nachgeben“ als „Fehler“⁷²¹. Damit schraubte die rot-grüne Koalition zugleich auch ihre Forderung nach einer spürbaren Verringerung der deutschen Nettozahlungen zurück. Zwar war die Bundesregierung nicht bereit, zusätzliche Finanzmittel für den EU-Haushalt zur Verfügung zu stellen; aber sie konnte auch keine gerechtere Lastenteilung und keine deutliche Entlastung des Bundeshaushalts durchsetzen.
2. Um Kompromisse in den strittigen Reformbereichen nicht gänzlich aufgeben zu müssen, schlug der deutsche Vorsitz Stufenpläne oder Revisionsklauseln vor, um über eine Verlangsamung der Reformprozesse auf der Zeitachse die unmittelbaren Kosten für einzelne Mitgliedstaaten zu reduzieren.⁷²² Mit diesen Elementen sollte der Einstieg in die Reformen erreicht oder zumindest durch die Halbzeitüberprüfung in der Agrarpolitik eine Reformoption offen gehalten werden. Damit verzichtete die Bundesregierung auf eine spürbare und nachhaltige Reform der zentralen Ausgabenblöcke des EU-Budgets im Vorfeld der Osterweiterung.

Im Ergebnis konnte die im Vorfeld und zu Beginn der Agenda 2000-Verhandlungen laut erhobene deutsche Forderung nach einer signifikanten und unmittelbar spürbaren Senkung des deutschen Nettobeitrags nicht erreicht werden.⁷²³ Bundeskanzler Schröder sprach in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 26. März 1999 unmittelbar nach dem Ende des Berliner Gipfels von einem Kompromiss, „der vernünftig ist und mit dem wir alle le-

720 Vgl. Joschka Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, a.a.O., S. 295. Fischer berichtet: „Nach den Berichten muss es dort wirklich hart zur Sache gegangen sein.“

721 Vgl. Joschka Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, a.a.O., S. 293.

722 Vgl. „Bundesregierung schlägt Stufenpläne für strittige Fragen in der EU vor“, in: FAZ v. 11.3.1999.

723 Vgl. „Reform der EU-Finanzierung bringt nur bescheidene Nettoentlastung“, in: FAZ v. 10.4.1999.

ben können.⁷²⁴ Außenminister Fischer lobte, dass die Bundesregierung Europa in einer historisch einmalig schwierigen Situation zusammengehalten habe. „Die Bedeutung der Entscheidung heute Nacht besteht darin, dass sie für Europa ausgefallen ist.“⁷²⁵ Der Europastaatsminister im Auswärtigen Amt Günter Verheugen unterstrich das Ergebnis des Gipfels als „Einstieg in die Veränderung dieses Systems“.⁷²⁶ Damit beriefen sich die Regierungspolitiker auf den europapolitischen Grundkonsens in Deutschland und sahen sich selbst in Kontinuität zur Vorgängerregierung.⁷²⁷ Deutschland habe, so Bundeskanzler Schröder vor dem Europäischen Parlament, in Berlin nie einen Zweifel daran gelassen, „seine nationalen Interessen einer vernünftigen Gesamtlösung unterzuordnen.“⁷²⁸

Die Bundesregierung⁷²⁹ bewertete das Gesamtergebnis dann insgesamt positiv; die wichtigsten nationalen Ziele seien bei den Verhandlungen zur Agenda 2000 erreicht worden – Reformen und Stabilisierung der Ausgaben, Solidarität, Erweiterungsfähigkeit und eine gerechtere Lastenverteilung:

1. Die Erweiterungsfähigkeit werde durch die Bereitstellung von rund 22 Mrd. Euro zur Heranführungshilfe und 45 Mrd. Euro für erweiterungsbedingte Ausgaben gewährleistet. Die Trennung der Ausgaben für die EU-15 von der Finanzplanung für die EU-21 erhöhe die für die Erweiterung reservierten jährlichen Mittelzuwendungen im Falle verspäteter Beitritte.
2. Die Ausgaben der EU würden stabilisiert. Die Fixierung der 1,27%-Obergrenze unter Einschluss der erweiterungsbedingten Ausgaben und die signifikante Unterschreitung dieser Marge entsprächen der deutschen Forderung nach einer „realen Konstanz“. Auch die Agrarausgaben konnten konstant gehalten werden.
3. Im Verlauf der Verhandlungen wurde das Bestehen von Haushaltsungleichgewichten von der Kommission und schließlich von allen Delegationen an-

724 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/31 v. 26. März 1999, S. 2571(B).

725 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/31, a.a.O., S. 2586 (B).

726 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/31, a.a.O., S. 2606(A).

727 Joschka Fischer sagte: „Weil ich dabei war – was ich vorher dachte, war Theorie –, ist mir heute Nacht zum erstenmal wirklich klar geworden – ich sage das als überzeugter Europäer; vielleicht kann es Dr. Kohl aus seinen vielen Erfahrungen bestätigen –, daß dieses Europa mit Horrido auseinanderfliegt, wenn unser Land die europäische Führungsaufgabe nicht wahrnimmt.“ Deutscher Bundestag, PlPr. 14/31 v. 26. März 1999, S. 2586(A).

728 Vgl. Bilanzrede des deutschen Bundeskanzlers und EU-Ratsvorsitzenden, Gerhard Schröder, zum Europäischen Rat in Berlin vor dem Europäischen Parlament am 14. April 1999 in Straßburg, abgedruckt in: Internationale Politik, 1999, 54. Jahr, Nr. 6, S. 111-114, S. 112.

729 Vgl. hierzu die Papiere der Bundesregierung vom 7. April 1999 und 4. Mai 1999 „Agenda 2000: Ergebnisse der Sondertagung des Europäische Rats v. 24./25.03.1999 in Berlin“, in denen die Bewertung durch die Bundesministerien Auswärtiges Amt, Bundesfinanzministerium und Bundeslandwirtschaftsministerium zusammengestellt wurden.

erkannt. Zugleich verpflichtete sich die EU mit dem Prinzip der realen Konstanz auf eine strikte Haushaltsdisziplin. Es wurde ein neuer Eigenmittelbeschluss erzielt, der langfristig eine Entlastung der deutschen Nettozahlerposition auf der EU-Einnahmeseite vorsehe. Nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums sollte der deutsche Nettosaldo in den Jahren 2002 und 2003 um jährlich 500 Mio. Euro positiver ausfallen und ab dem Jahr 2004 um ca. 700 Mio. Euro sinken. Der prozentuale Anteil der deutschen Abführungen an die EU werde gemessen am BSP von 0,55% im Jahr 1999 auf 0,43% im Jahr 2006 fallen. Damit reduziere sich auch der deutsche Anteil an den gesamten Nettotransfers in der EU von mehr als 60 Prozent auf rund 50 Prozent am Ende der Finanziellen Vorausschau.

4. Bei den strukturpolitischen Maßnahmen konnte durch die Verringerung der Förderziele und der Gemeinschaftsinitiativen eine Konzentration der Mittel erreicht werden. Zugleich sei sichergestellt, dass die neuen Bundesländer Ziel 1-Regionen bleiben und damit die Rückflüsse aus den Strukturfonds in den neuen Ländern um insgesamt 7,4 Mrd. Euro anwachsen. Die Pro-Kopf-Förderung in den neuen Bundesländern steige von 160 auf 194 Euro pro Jahr; für die Ziel 2-Regionen in den alten Bundesländern wurde eine geringfügige Steigerung der Pro-Kopf-Förderung erreicht. Für Ostberlin konnte die Bundesregierung die Aufnahme auf die Liste der „Besonderen Situationen“ durchsetzen und damit eine Sonderzahlung von 100 Mio. Euro sichern.

Von herausragender Bedeutung war aber, dass es der Bundesregierung gelungen war, die Verhandlungen termingerecht abzuschließen. Dies war die Voraussetzung für die Fortführung der Erweiterungsverhandlungen mit den Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa. Die Verabschiedung des Gesamtpaketes ermöglichte zugleich auch die Verabschiedung der Verordnungen zur Fortführung der Strukturfonds. Bundeskanzler Gerhard Schröder sprach in seiner Regierungserklärung mit Blick auf das Ziel, die deutschen Nettozahlungen signifikant zu reduzieren, lediglich von einer Trendwende. „Wir haben uns deshalb in Berlin darauf geeinigt, dass die Kurve der deutschen Nettozahlungen in der Tendenz gestoppt und – naturgemäß langsam – umgedreht wird.“⁷³⁰ Im Rückblick resümierte Joschka Fischer ermüchert: „Wir hatten also in dieser langen Berliner Nacht bei Weitem nicht erreicht, was wir uns ursprünglich vorgestellt hatten, aber diese Vorstellungen waren, im Rückblick gesehen, auch nicht unbedingt immer von Realismus geprägt gewesen.“⁷³¹ Eine genauere Analyse des Bundesfinanzministeriums

730 Vgl. Erklärung der Bundesregierung zur aktuellen Lage im Kosovo nach dem Eingreifen der NATO und zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Berlin, in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 13, 30.3.1999, S. 137-140, S. 139.

731 Joschka Fischer, Die rot-grünen Jahre, a.a.O., S. 297.

ergab schließlich, dass mit einer Verringerung der deutschen Nettozahlungen erst ab 2004 zu rechnen sei.⁷³²

In der Berichterstattung der deutschen und der internationalen Presse wurden Deutschland und die rot-grüne Bundesregierung als die eigentlichen Verlierer des Gipfels gesehen.⁷³³ Dennoch interpretierte die Bundesregierung die Ergebnisse von Berlin als einen großen Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft und wurde in dieser Bewertung auch von den sie tragenden Regierungsparteien⁷³⁴ unterstützt. Die CDU bezeichnete das Verhandlungsergebnis als Flop und „Desaster“.⁷³⁵ Die Beschlüsse zur Agenda 2000 seien insofern „hinter den Notwendigkeiten und den gesteckten Erwartungen“ zurückgeblieben – insbesondere im Agrarbereich –, so der CDU-Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble.⁷³⁶ Die Fakten seien ernüchternd; in keinem der zentralen Verhandlungspunkte habe sich die Bundesregierung durchsetzen können.⁷³⁷ Die bayerische Staatsregierung kam in ihrer Bewertung des Gipfels von Berlin in allen Punkten zu einem negativen Ergebnis. Es könne keine Rede davon sein, dass eine Trendwende bei den deutschen Nettozahlungen erreicht worden sei, vielmehr würde der deutsche Nettosaldo weiter ansteigen, weil wichtige Elemente zur Entlastung nicht durchgesetzt worden seien. Das Verhandlungsergebnis der rot-grünen Bundesregierung bleibe deutlich hinter den Entlastungen zurück, die unter Bundeskanzler Kohl in Edinburgh erreicht worden seien. Daran gemessen sei das Ergebnis, das Kanzler Schröder erreicht habe „ausgesprochen kläglich“.⁷³⁸ Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber warf der Bundesregierung in seiner Rede vor, die selbstgesteckten Ziele verfehlt und die deutsche Position mangelhaft koordiniert zu haben; ein Schulterchluss mit der Opposition sei von der Bundesregierung nie angestrebt worden.⁷³⁹ Die CDU/CSU habe den europapolitischen Konsens in Deutschland jedenfalls nie verlassen. Stoiber warf dem Bundeskanzler

732 Vgl. „Reform der EU-Finanzierung bringt nur bescheidene Nettoentlastung“, in: FAZ v. 10.4.1999.

733 Vgl. Brigid Laffan, *The Agenda 2000 Negotiations*, a.a.O., S. 17.

734 Vgl. Beschluss des SPD-Parteivorstandes „EU-Gipfel und Agenda 2000. Erfolgreiche Weichenstellung für Europa, Bonn, 29.3.1999; Presseerklärung von Bündnis 90/Die Grünen, Nr. 0135/99 v. 26.3.1999.

735 So der Zwischenruf des CDU-Abgeordneten Hans Michelbach; Deutscher Bundestag, PIPr. 14/31 v. 26. März 1999, S. 2606(B).

736 Vgl. Deutscher Bundestag, PIPr. 14/31 v. 26. März 1999, S. 2576(C).

737 Vgl. „Regierungserklärung zum Kosovo und zum Berliner Treffen“, in: FAZ v. 27.3.1999 und „Reform der EU-Finanzierung bringt nur bescheidene Nettoentlastung“, in: FAZ v. 10.4.1999. Noch schärfer CDU, Pressemitteilung „EU-Gipfel zur Agenda 2000 im Lichte der konkreten Zahlen: Verhandlungsergebnis aus deutscher Sicht ein Flop“.

738 Bayerische Staatskanzlei, Berliner Gipfel v. 24./25.3.1999 zur Agenda 2000. Bewertung der Ergebnisse durch Europaminister Reinhold Böcklet, in: *Europa aktuell*, Info-Service der Bayerischen Staatskanzlei, Nr. 158, Mai 1999.

739 Deutscher Bundestag, PIPr. 14/31 v. 26. März 1999, S. 2596ff.

vor, dass er „die Gerechtigkeitslücke überhaupt nicht angegangen“ sei und ein besseres Ergebnis für Deutschland möglich gewesen wäre. Er habe mehrfach vor einem Abschluss um jeden Preis gewarnt, „weil der für Deutschland teuer wird.“⁷⁴⁰

2.3. Fazit: Die Innenpolitisierung der Finanzverhandlungen

Der termingerechte Abschluss der Verhandlungen in Berlin war ohne Zweifel ein Erfolg der deutschen Präsidentschaft. Betrachtet man den Berliner Kompromiss aus dem Blickwinkel der Sicherung der unmittelbaren Handlungsfähigkeit der EU, so war das Ergebnis von Berlin sicherlich als Erfolg zu bewerten.⁷⁴¹ Die EU bereitete ihren Haushalt – zumindest formal – auf die Aufnahme von neuen Mitgliedern aus Mittel- und Osteuropa vor und sie verständigte sich zugleich auf eine gesicherte Finanzgrundlage bis zum Jahr 2007. Eine grundlegende Reform, insbesondere auf der Ausgabenseite, war jedoch nicht durchsetzbar. Selbst auf die zurückhaltenden Vorschläge zu Reformen, die die Kommission und einzelne Regierungen vorgeschlagen hatten, konnten sich die Mitgliedstaaten nicht verständigen.

Dieses Reformergebnis entsprach vielmehr den eingeübten Prozessen europäischer Paketverhandlungen. Sowohl die Inhalte, die Ansatzpunkte für Veränderungen, die legislativen Instrumente als auch die Verhandlungsverfahren waren vorgegeben. Die Kommission lehnte sich bereits in ihrem ersten Bericht an die vorhandenen Strukturen an und die deutsche Präsidentschaft verfolgte in ihrem Ansatz für die Endphase der Verhandlungen den ergebnisorientierten Ansatz der Delors-Pakete. Die Bindewirkung und die Pfadabhängigkeit der eingeübten Verfahren erlaubten offenbar keine ausgreifenden und fundamentalen Reformen.⁷⁴²

Verstärkt wurde das Festhalten an den eingeübten Verfahren gewiss auch durch den Umstand, dass im Oktober 1998 die neue rot-grüne Bundesregierung ins Amt kam und damit die politische Spitze im Vorfeld der deutschen Präsidentschaft komplett ausgewechselt wurde. Die Rolle und der Einfluss der Bonner Ministerialverwaltung dürften sich dadurch zunächst erhöht haben und damit die Neigung, an den eingeübten Prozessen festzuhalten. Die Tatsache, dass trotz des Regierungswechsels die Übernahme der Präsidentschaft nahezu geräuschlos erfolgte, unterstreicht den parteiübergreifenden Konsens und die Kontinuität der deutschen Europapolitik – allerdings auch die Bedeutung der Ministerialbeamten bei der praktischen Gestaltung der Europapolitik. Jedoch wäre die Verhandlungsführung ohne die politische Rückendeckung nicht möglich gewesen und auch der Berliner Gipfel selbst akzentuierte die besondere Rolle der politischen

740 „Ich erwarte ein Plebiszit gegen die Regierungspolitik“, in: Die Welt v. 15.5.1999.

741 So auch Christoph Jessen, Agenda 2000, a.a.O.

742 Vgl. Joachim Schild, How to shift the EU's spending priorities?, a.a.O.

Entscheidungsträger in der Endphase solcher komplexer Verhandlungsprozesse. Das Ergebnis von Berlin war insofern kein „politisch-philosophisches“⁷⁴³, sondern vielmehr ein pragmatisch-technisches.

2.3.1 Nationale Präferenzbildung

Aus deutscher Sicht stand das „German problem“⁷⁴⁴, also die übermäßig hohen Nettoszahlungen bei gleichzeitig steigenden Belastungen des Bundeshaushalts durch die Kosten der deutschen Einheit und einem Rückgang der deutschen Wirtschaftsleistung⁷⁴⁵ im Zentrum der Agenda 2000-Verhandlungen. Stärker noch als bei den Verhandlungen über das Delors I und das Delors II-Paket wurde bei den Agenda 2000-Verhandlungen dieses deutsche Problem zum bestimmenden Leitprinzip der Verhandlungsführung.

Bereits bei den Delors II-Verhandlungen hatte die Bundesregierung auf den Vorschlag der Europäischen Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen „eindeutig ablehnend“ reagiert. Die Erhöhung des Budgetvolumens um rund 10 Prozent und eine übermäßige Anhebung der Eigenmittelobergrenze auf 1,37% des EU-Bruttosozialprodukts, wie sie von der Kommission vorgeschlagen worden war, war „nicht akzeptabel“.⁷⁴⁶ Die Bundesregierung argumentierte bereits damals, dass für den EG-Haushalt nun eine „Konsolidierungsphase“ notwendig sei.⁷⁴⁷ Dennoch vermied es die Bundesregierung in den Verhandlungen über das Delors II-Paket, eine unilaterale Position einzunehmen und massiv auf einen Ausgleich der deutschen Nettoszahlungen zu bestehen. Vielmehr forderte die Bundesregierung in Abstimmung mit den anderen Nettoszählern und insbesondere mit Großbritannien eine Begrenzung des Volumens und eine unveränderte Fortschreibung der Eigenmittelobergrenze. Brigid Laffan und Michael Shackleton kamen dennoch zu dem Ergebnis, dass sowohl das Delors I-Paket als auch der nachfolgende Finanzrahmen nur zustande kamen, weil die Bundesrepublik ihre nationalen Interessen zurückstellte. „The 1988 and the 1992 agreements on the Community’s financial perspective were secured in large measure by the willingness of Chancellor Kohl and the German government to bear the burden

743 Dies hatte die Forschungsgruppe Europa des CAP in München in einem Positionspapier zur Agenda 2000 „Solidarität und Kohäsion der Europäischen Union“ im Januar 1999 gefordert.

744 Brigid Laffan, *The Finances of the European Union*, a.a.O., S. 54.

745 Vgl. Johannes Lindner, *Conflict and Change*, a.a.O., S. 130ff.

746 Anita Wolf, *Bundesrepublik Deutschland*, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92*, Bonn 1992, S. 310-320, S. 315.

747 So der damalige Gruppenleiter im Bundeskanzleramt, Horst Westerhoff. Zitiert in Angela Mans, *EG-Finanzsystem auf dem Prüfstand*, in: *Integration*, 1992, 15. Jg, Nr. 4, S. 251-256, S. 254.

of the increases as the budget's largest contributor."⁷⁴⁸ Die Delors II-Verhandlungen standen noch zu deutlich unter der Zusage von Bundeskanzler Helmut Kohl an die europäischen Partner, dass die deutsche Einheit nicht zu zusätzlichen Belastungen der anderen Mitgliedstaaten führen werde.⁷⁴⁹ Darüber hinaus sollte die noch ausstehende Ratifizierung des Maastricht-Vertrags nicht weiter mit den Auseinandersetzungen über den Finanzrahmen erschwert werden. „In general, German politicians regarded the completion of the Maastricht Treaty and an agreement on the financial perspective as an important element in ensuring their European partners that the unified Germany would not constitute a threat to European integration.“⁷⁵⁰

Die Zurückstellung der deutschen fiskalischen Interessen war zu diesem Zeitpunkt auch möglich, weil die Bundesregierung keine Politisierung ihrer europapolitischen Entscheidung befürchten musste. In der innenpolitischen Debatte wurde das Ergebnis der Verhandlungen zum Delors II-Paket nicht generell in Frage gestellt.⁷⁵¹ Zwar hatte die Deutsche Bundesbank bereits im November 1993⁷⁵² auf die besondere deutsche Situation als größter Nettozahler hingewiesen, dennoch fiel der öffentliche Widerhall auf diesen Vorstoß der Bundesbank relativ gering aus.⁷⁵³ Auch wenn in den deutschen Medien über die Bundesbank-Initiative berichtet wurde⁷⁵⁴, wurde die innenpolitische Debatte über die angestrebte Verringerung des deutschen Nettosaldo keineswegs europaskeptisch geführt. Im Bundestag wurde von einigen Abgeordneten der Regierungsfraktion CDU/CSU die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle in Form einer EU-Steuer diskutiert, um die Finanzierungslasten in der EU gerechter zu verteilen. Die „Zahlmeister Deutschland“-Diskussion war zu diesem Zeitpunkt, so Josef Janning, eine „verdeckte Klage über ein Zuwenig an politischem Einfluß und

748 Brigid Laffan /Michael Shackleton, *The Budget*, in: Helen Wallace /William Wallace (eds.), a.a.O., S. 85.

749 Vgl. Wolfgang Wagner, *German EU constitutional foreign policy*, a.a.O., S. 209.

750 Johannes Lindner, *Conflict and Change*, a.a.O., S. 137.

751 Vgl. hierzu die Debatten zur Ratifizierung des neuen Eigenmittelbeschlusses im Bundestag, *Deutscher Bundestag*, PlPr. 13/21 v. 16. Februar 1995 und *Deutscher Bundestag*, PlPr. 13/32 v. 31. März 1995.

752 Deutsche Bundesbank, *Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988*, in: *Monatsbericht*, November 1993, S. 61ff. Die Bundesbank prognostizierte, dass die deutschen Nettozahlungen in den nächsten Jahren weiter rasant ansteigen würden und bis 1997 bei rd. 30 Mrd. DM pro Jahr liegen würden.

753 So Josef Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94*, Bonn 1994, S. 305-312, S. 306. Anders Johannes Lindner, *Conflict and Change*, a.a.O., S. 138, der in dem Bericht der Bundesbank einen Wendepunkt für die deutsche Diskussion sieht.

754 Vgl. z.B. „Die Belastung des Bundeshaushalts durch die EG hat sich verdoppelt. Die Bundesbank macht auf Risiken der Finanzverflechtung mit Brüssel aufmerksam“, in: *FAZ* v. 18.11.1993.

Gestaltungsmacht, über die mangelnde Bereitschaft der Partner, dem Zahlmeister auch politisch zu folgen.⁷⁵⁵

Obgleich die Verringerung der hohen Nettobelastung des Bundeshaushalts auch das vorrangige Ziel der deutschen Politik bei den Agenda 2000-Verhandlungen war, blieb die deutsche Verhandlungsführung von mehreren Zielkonflikten gekennzeichnet:

1. Reform des EU-Budgets oder Vertiefung und Osterweiterung der EU;
2. Striktes Festhalten an den deutschen Verhandlungszielen oder Rücksichtnahme auf die deutsch-französischen Beziehungen;
3. Verfolgung der nationalen Interessen als Nettozahler oder deren Zurückstellung hinter die Rolle als Präsidentschaft und zugunsten des gemeinsamen europäischen Interesses.

Mit Blick auf die Verhandlungen zur Agenda 2000 wurde das deutsche Problem von deutschen Politikern dringlicher angesprochen – und dies bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt, nämlich im Rahmen der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses zum Delors II-Paket Mitte der 1990er Jahre.⁷⁵⁶ Sowohl die CDU-geführte Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl als auch die nachfolgende rot-grüne Regierung hielten an dieser Politik fest. Beide Regierungen versuchten, sowohl auf der Einnahmenseite des EU-Budgets als auch bei den Ausgabenpolitiken zu Anpassungen zu gelangen. Mit dem Konzept der realen Konstanz sollte das Gesamtvolumen der zur Verfügung stehenden Gelder begrenzt und die EU auf eine Politik der Haushaltsdisziplin verpflichtet werden. Durch die Sicherung der Strukturfonds für die ostdeutschen Länder sollten die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt nach Deutschland erhöht und somit der deutsche Nettosaldo verbessert werden. Dennoch unterschieden sich beiden Regierungen deutlich in der Akzentuierung und den präferierten Wegen, um das Ziel der Verringerung der deutschen Nettozahlungen zu erreichen.

Während die Regierung Kohl auf die Einnahmenseite blickte und hierfür mit dem Kappungsmodell des Bundesfinanzministeriums einen Reformvorschlag vorlegte, suchte die Regierung Schröder durch eine Reform der europäischen Ausgabenpolitiken zu einer Verbesserung der deutschen Nettozahlerposition zu kommen. Diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung hatte sehr unterschiedliche europapolitische und innenpolitische Konsequenzen. Der Ansatz der christlich-liberalen Bundesregierung vermied den offenen Ausbruch von Konflikten mit den EU-Partnern, die von der einseitigen Orientierung der EU-Politiken auf die Agrarpolitik und die Strukturfonds profitierten; stattdessen rückte der Sonderstatus Großbritanniens in den Fokus, ohne dass der britische Beitragsrabatt

755 Josef Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, a.a.O., S. 307.

756 Die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP v. 11. November 1994 formulierte bereits das Ziel, zu einer gerechteren Lastenverteilung bei der Finanzierung der Europäischen Union zu gelangen.

selbst Gegenstand des deutschen Vorstoßes gewesen wäre. Innenpolitisch hatte die Regierung Kohl/Kinkel mit ihrer Fokussierung auf eine Reform des EU-Eigenmittelsystems den Konflikt mit wichtigen Interessenvertretern vermieden, wie dem Bauernverband oder den ostdeutschen Ländern. Die Festlegung auf eine Reform auf der Einnahmenseite entsprach also der Ambivalenz der europapolitischen Ziele der Regierung Kohl und der Vermeidung einer frühen Lagerbildung im Kreis der EU-Mitgliedstaaten.

Im Gegensatz zur Verhandlungstaktik der Kohl-Regierung forderte die rot-grüne Bundesregierung eine grundsätzliche Umschichtung der EU-Gelder auf der Ausgabenseite. Mit einer Rede Gerhard Schröders im Dezember 1998 in Saarbrücken und der eindeutigen Festlegung auf konkrete Reformvorschläge der EU-Ausgabenpolitiken, die durch die ungewöhnlich undiplomatische Wortwahl des frisch gewählten Bundeskanzlers⁷⁵⁷ noch verstärkt worden war, hielt die neue Bundesregierung zunächst an ihren Festlegungen aus der Zeit als Oppositionsparteien fest. Dies löste jedoch gerade bei den Begünstigten in der EU Abwehrreaktionen aus. Die späteren Konflikte mit der französischen und der spanischen Regierung waren eine Folge dieser frühen verhandlungstaktischen Festlegung der Regierung Schröder/Fischer. Allerdings folgte schließlich die rot-grüne Bundesregierung in der Schlussphase der Verhandlungen – verstärkt durch die Aufgaben und Verpflichtungen aus ihrer Rolle als EU-Präsidentschaft – den Leitlinien und Kontinuitäten der deutschen Europapolitik. Mit dem Verzicht auf zwei wichtige Elemente der deutschen Verhandlungsführung, nämlich der Kofinanzierung im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Verknüpfung von Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion und Förderung aus dem europäischen Kohäsionsfonds, reagierte die Bundesregierung auf die heftige Kritik wichtiger Partner in der EU. Die Regierung Schröder/Fischer rückte den europäischen Erfolg in den Vordergrund und die nationalen Ziele mussten dahinter zurücktreten. Zugleich ordnete sie die nationalen Präferenzen der Verpflichtung unter, die Verhandlungen fristgerecht bis zum März 1999 mit einem Kompromiss abzuschließen. Nicht ohne Grund verwies Außenminister Joschka Fischer in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag auf die Erfahrungen des „Europäers Helmut Kohl“ und die besondere Verantwortung des größten Mitgliedstaates in der Mitte Europas für den europäischen Zusammenhalt und die gemeinschaftlichen Interessen der EU. In den deutschen Medien wurde der Schwenk der Bundesregierung in Bezug auf die deutschen Verhandlungsziele als europapolitischer Lernprozess und persönliche Wandlung von Bundeskanzler Gerhard Schröder „vom Dressmann zum Staatsmann“ interpretiert. Der Kanzler habe bei den Finanzverhandlungen „seine bislang tiefste Einsicht in die Gesetze westeuropäischer Realpolitik gewonnen“; seine bis dato europaskepti-

757 Bundeskanzler Schröder wurde auch vor Übernahme des Ratsvorsitzes mit den Worten zitiert, er wolle „deutsche Interessen brutal vertreten“.

sche Rhetorik sei „entschrödert“. Er habe sich an Europa angenähert und wirke nun als „Helmut Schröder“.⁷⁵⁸

Die europapolitischen Leitbilder und die langfristigen Interessen der deutschen Europapolitik dominierten schließlich über die Formulierung kurzfristiger Präferenzen und überschrieben letztlich das utilitaristische Denken in den Kategorien der Nettosaldo-Logik und die fiskalischen Zwänge des Bundeshaushalts.

2.3.2. Von der Politisierung zur »Innenpolitisierung«

Die häufig personalisierte, auf den Bundeskanzler fokussierte Darstellung in den deutschen Medien über die europapolitische Neu-Positionierung der Bundesregierung im Verlauf der Agenda 2000-Verhandlungen ist zugleich ein deutlicher Anhaltspunkt für die starke Politisierung und die »Innenpolitisierung« dieser europapolitischen Thematik. Diese Politisierung der deutschen Agenda 2000-Politik wurde durch die zeitliche Kongruenz zum Bundestagswahlkampf 1998 verstärkt. Die beiden Oppositionsparteien SPD und Grüne hatten mit öffentlichen Anhörungen und Kongressen ihrer Bundestagsfraktionen und eigenen Positionspapieren versucht, das schwierige Thema der Europapolitik in der Öffentlichkeit und in den Medien zu platzieren. Mit der Konzentration insbesondere auf eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem wiederholten Vorwurf, die Bundesregierung habe kein eigenes schlüssiges Konzept für die EU-Finanzverhandlungen und vertrete deshalb die deutsche Interessen nur unzureichend, versuchten sich insbesondere die Sozialdemokraten inhaltlich von der Bundesregierung abzusetzen. Die Kritik der Oppositionsparteien an der Ambivalenz und der Widersprüchlichkeit der europapolitischen Ziele der Regierung Kohl war berechtigt und traf eine Schwachstelle der strategischen Entscheidung der Bundesregierung, die europäischen Verhandlungsprozesse Vertiefung, Erweiterung und Finanzbeziehungen voneinander abzutrennen und getrennt zu verhandeln. Diese taktische Festlegung auf eine Schrittfolge, die aus europapolitischem Blickwinkel erfolgreich war, machte die Europapolitik allerdings in der innenpolitischen Auseinandersetzung angreifbar. Sie warb für eine möglichst schnelle Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten in die Europäische Union, die den Verteilungswettbewerb in der EU weiter verschärfen und damit den Druck zur inhaltlichen Reform der EU-Ausgabenpolitiken erhöhen würde, ohne sich zur Befürwortung von Reformen durchringen zu können.

Dabei nutzten nicht nur die Oppositionsparteien diese innenpolitische Schwäche der Sequenzierung – die zugleich einer Politik der europapolitischen Stärke

758 Alle Zitate aus Christian Wernicke, „Vom Dressmann zum Staatsmann. Auf dem Berliner EU-Gipfel wurde der Europaskeptiker Gerhard Schröder zur europäischen Führungsfigur“, in: Die Zeit, 1999, Nr. 14, v. 31.3.1999, S. 11.

entsprach –, auch innerhalb der Regierungskoalition wurden die unübersehbaren Zielkonflikte der deutschen Europapolitik im Bundestagswahlkampf 1998 für die parteipolitische Polarisierung genutzt. Die gegenseitigen Angriffe und Vorhaltungen von CSU und FDP über die Richtigkeit der definierten Ziele und die Standfestigkeit bei deren Durchsetzung dienten der europapolitischen Profilierung der beiden Regierungsparteien. Die CSU und insbesondere der neue bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber versuchten die Prozesse miteinander zu verbinden, wohl wissend, dass ein möglicher politischer Gewinn in der einen Verhandlungsarena zu einem Verlust in der anderen Arena führen würde. Um also dem Ziel, die deutschen Nettozahlungen zu verringern, näher zu kommen, ohne die deutschen Begünstigten von Zahlungen aus dem EU-Haushalt zu belasten, mussten Abstriche bei dem Ziel der zügigen Osterweiterung akzeptiert werden. Die FDP und ihr Außenminister Klaus Kinkel sprachen deshalb in dem über die Medien ausgetragenen Konflikt mit der CSU auch wiederholt von einem „bayerischen Provinzialismus“, der der deutschen Europapolitik nicht gerecht werde. Wenn die Bundesregierung in den Finanzverhandlungen möglichst hart und kompromisslos aufgetreten wäre, wie es der bayerische Ministerpräsident bereits 1996/97 mehrfach gefordert hatte, dann hätte dies bedeutet, dass die Bundesregierung das Risiko eingegangen wäre, die Verhandlungen nicht fristgerecht abschließen zu können und damit implizit eine europäische Krise, eine Schwächung der gerade eingeführten Gemeinschaftswährung und eine fehlende EU-Verhandlungsgrundlage für die anstehende Welthandelsrunde in Kauf genommen hätte.

Trotz der zweifellos schwer zu vermittelnden Thematik wurden die EU-Finanzverhandlungen dennoch für die innenpolitische und die parteipolitische Polarisierung genutzt. Die vermeintliche Ungerechtigkeit der deutschen Nettozahlungen und die Diskrepanz zwischen Finanzierungsanteil und europapolitischer Durchsetzungsfähigkeit Deutschlands waren ein latent vorhandenes Muster populistischer Europaskepsis, das für die innenpolitische Auseinandersetzung aktiviert werden konnte. Der bayerische Ministerpräsident Stoiber nutzte dieses Thema auch für den Machtkampf innerhalb der CSU um den Parteivorsitz. Denn der CSU-Vorsitzende Theo Waigel war als Bundesfinanzminister für die Finanzbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Europäischen Union und damit für den hohen negativen deutschen Nettosaldo politisch verantwortlich. Stoiber konnte seine Politik der Polarisierung mit europaskeptischen und populistischen Forderungen auch problemlos verfolgen, weil er die europapolitischen Negativfolgen seiner Politik nicht hätte tragen müssen. Zugleich konnte er die innerparteiliche Position seines Rivalen Theo Waigel schwächen, ohne ihn direkt angreifen zu müssen. Für die innerparteiliche Personalfrage musste er zunächst ein gutes Ergebnis bei den bayerischen Landtagswahlen am 13. September 1998 vorlegen und ein schlechtes Abschneiden auf Bundesebene am 27.

September 1998 abwarten. Sein europaskeptischer Populismus nutzte ihm so für die innerparteiliche Auseinandersetzung mit Theo Waigel um den Parteivorsitz.

Angesichts der Bedeutung des europäischen Entscheidungsprozesses für die innerdeutsche Verteilung von Belastungen und Vergünstigen aus dem EU-Haushalt positionierten sich im Verlauf des europäischen Verhandlungsprozesses auch die wichtigsten Verbände und Interessengruppen – von den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft über den Deutschen Bauernverband bis hin zum DGB und einigen Einzelgewerkschaften. Auch die deutschen Länder legten frühzeitig ihre Positionen fest und versuchten so, die Bundesregierung europapolitisch zu domestizieren. Gerade die gegensätzlichen öffentlichen Positionsfestlegungen der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften bestätigten die zunehmende Polarisierung der innerdeutschen Debatte zu den EU-Finanzverhandlungen.

Die parteipolitische Polarisierung verstärkte sich insbesondere nach dem Regierungswechsel 1998 zusehends. Auf die Personalisierung und die Vergrößerung der Nettozahler-Debatte durch den neuen Bundeskanzler Gerhard Schröder reagierte die CDU/CSU-Opposition mit der Einforderung dieser populistischen Zielvorgaben. Insbesondere das gemeinsame Papier der beiden Parteivorsitzenden von CDU und CSU, Wolfgang Schäuble und Edmund Stoiber, in dem ein konkreter Maßstab für den Erfolg oder Misserfolg der Verhandlungsführung an die Bundesregierung angelegt wurde, polarisierte die europapolitische Debatte. Die mahnenden Stimmen innerhalb der CDU von Karl Lamers und Friedbert Pflüger, die auf die europapolitischen Realitäten verwiesen, wurden von den schrillen innenpolitisch motivierten Aussagen Edmund Stoibers übertönt. Wolfgang Schäuble hatte sich in der Plenardebatte des Bundestages am 18. März 1999 lediglich von der indirekten Forderung aus Bayern distanziert, den Abschluss der Verhandlungen zu verschieben, wenn keine angemessene Reduzierung der deutschen Nettoszahlungen erreicht werden könne.

Dennoch verfolgten CDU und CSU mit Blick auf die anstehenden Europawahlen im Juni und die Landtagswahlen im September und Oktober 1999 in fünf Bundesländern (Saarland und Brandenburg am 5.9., Thüringen am 12.9., Sachsen am 19.9. und Berlin am 10.10.) weiterhin eine gemeinsame Strategie der innenpolitischen Polarisierung – auch weil im Februar/März 1999 nach dem Verlust der Landtagswahlen in Hessen und dem Rücktritt von Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine die Schwäche der Regierungskoalition nicht zu übersehen war. Mit eigenen Entschließungsanträgen und insgesamt drei Plenardebatten zu den Agenda 2000-Verhandlungen im März 1999 sollte die europapolitische Debatte über die Agenda 2000 für die Berichterstattung in den Medien aufbereitet werden. Die an den Maßstäben der Opposition gemessene unzureichende Politik der Bundesregierung sollte für die deutsche Öffentlichkeit thematisiert und kritisiert werden. Gerade weil sich der Bundeskanzler zuvor mit seinen drastischen Worten auf ein kaum zu erreichendes Verhandlungsziel festgelegt hatte,

konnte die Opposition umso leichter die innenpolitische Debatte polarisieren. Der Kanzler wurde auf die, von ihm selbst formulierten Zielen verpflichtet; mit der Bezugnahme in dem Schäuble/Stoiber-Papier auf eine Forderung, die er noch als niedersächsischer Ministerpräsident mitgetragen hatte, wurde Gerhard Schröder persönlich attackiert. Auch die CDU/CSU-geführten Landesregierungen stellten sich weitgehend in den Dienst dieser Polarisierungspolitik; sie brachten einen zum Schäuble/Stoiber-Papier nahezu wortgleichen Entschließungsantrag in den Bundesrat ein.

Die Bundesregierung, die sie tragenden Parteien und die SPD-geführten Landesregierungen versuchten ihrerseits, gerade während der Endphase der Agenda 2000-Verhandlungen unter deutschem Vorsitz die Politisierungsversuche der Opposition abzuwehren und den innenpolitischen Streit zu versachlichen. So sollten mit informellen Abstimmungen die Länder in den Verhandlungsprozess eingebunden und zugleich depolitisiert werden. Die Regierungsparteien verwiesen in den öffentlichen Debatten stets auf die europapolitischen Realitäten und die Kontinuität zur Vorgängerregierung unter Helmut Kohl; sie brandmarkten ihrerseits die von rein innen- und parteipolitischen Interessen geleiteten Forderungen der Opposition als unrealistisch und unverantwortlich. Zugleich sollten konkrete Vorgaben eines unbedingt zu erreichenden Verhandlungsziels vermieden werden, um der Bundesregierung einen möglichst großen Verhandlungsspielraum und die erforderliche Flexibilität einzuräumen, die sie für ihre Kompromissuche auf der europäischen Ebene benötigte.

Regierung und Opposition warfen sich also insbesondere im Februar/März 1999 gegenseitig vor, die langfristigen europapolitischen Ziele der Bundesrepublik zu missachten und damit den Grundkonsens und die Kontinuitäten der deutschen Europapolitik zu verlassen – und dies aus rein parteipolitischem Machtkalkül. Damit war der europapolitische Entscheidungsprozess zu einem Spielball der innenpolitischen Auseinandersetzung geworden. Für die Positionierung und die Verhandlungsführung auf der europäischen Politikebene blieben dennoch die langfristig wirkenden Leit motive und die Kontinuitätslinien der deutschen Europapolitik dominierend – die Belastung der zugespitzten innenpolitischen Auseinandersetzung für die Verhandlungsführung in der EU blieb begrenzt.

Tabelle 10 Ergebnis der Fallstudie zu den EU-Finanzverhandlungen

Indikatoren	
<i>Innenpolitische Rahmenbedingungen (Entscheidungssystem u. -ebene, Zeitpunkt)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Enge Verbindung zu Wahlkampfauseinandersetzungen (Bundestagswahl 1998; Landtagswahlen in Bayern 1998 und in mehreren Ländern 1999); - Dominanz der Fachpolitiker in erster Phase und starke Rolle der parteitaktischen Erwägungen in der Endphase
<i>Politisierung und Polarisierung des Diskurses</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Deutliche Politisierung, Verbindung mit deutscher Nettozahlerproblematik; - Gegensätzliche koalitionsinterne Positionen zwischen FDP und CDU/CSU über die EU-Ausgabenschwerpunkte; - Instrumentalisierung der EU-Verhandlungen in Wahlkämpfen und Instrumentalisierung des Bundesrats durch die CDU/CSU-geführten Landesregierungen; - Innerparteilicher Konflikt um den CSU-Parteivorsitz zwischen Finanzminister Waigel und Ministerpräsidenten Stoiber; - Populistische Züge der Kritik an der deutschen Nettozahlerposition; - Unrealistische Zielbestimmung für das Verhandlungsergebnis der jeweiligen Opposition – SPD (grundsätzliche Reform der EU-Ausgabenpolitiken) und CDU/CSU („Messlatte“);
<i>Transparenz der Debatte</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Intensivierte Befassung des Bundestagsplenums in der Endphase mit aggressivem Schlagabtausch zwischen Regierungs- und Oppositionsrednern; - Öffentliche Anhörungen und Konferenzen von Parteien (Kongresse der Oppositionsparteien im Sommer 1998) in der ersten Phase der EU-Verhandlungen; - Interessengruppen positionieren sich in grundsätzlichen und öffentlichen Positionspapieren; - Personalisierung der Position der rot-grünen Bundesregierung durch Gerhard Schröder, in der Folge Kritik der CDU/CSU-Opposition an der Person des Kanzlers;
<i>Mediale Aufmerksamkeit und Resonanz in der öffentlichen Meinung</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Über die Medien ausgetragener Konflikt zwischen den beiden Regierungsparteien FDP und CSU im Bundestagsvorwahlkampf 1998; - Personalisierung der parteipolitischen Auseinandersetzung in den Medien; - Verbindung des Berliner Ergebnisses mit der Person des Kanzlers Schröder (Veränderung der europapolitischen Überzeugungen); - Hohe öffentliche Aufmerksamkeit und dichte Medienberichterstattung in der Endphase unter machtpolitischen Vorzeichen (außenpolitische Handlungsfähigkeit der Regierung)

V. Fallstudie: Die Osterweiterung der Europäischen Union – von der EU-15 zur EU-25

Schon seit einigen Jahren ist der Prozess der Osterweiterung zu einem beliebten Metier und ausführlich bearbeiteten Thema der europäischen Integrationsforschung geworden. Seit dem Abschluss der Erweiterungsrunde haben Gesamtdarstellungen und Analysen sowie Studien über die integrationspolitischen Folgen der Erweiterung Konjunktur in der politikwissenschaftlichen Literatur.⁷⁵⁹ Daneben rücken aber auch analytische Einzelstudien und Prognosen über die Auswirkungen und Konsequenzen der Osterweiterung für einzelne Politikfelder in den Vordergrund. Hier kann für nahezu jedes Fachgebiet (ob Politik-, Sozial-, Wirtschafts- oder Rechtswissenschaften) oder jeden Politikbereich (von Arbeitsmarkt bis Währungspolitik) auf eine reichhaltige Fachliteratur, insbesondere auch in den wissenschaftlichen Fachzeitschriften, zurückgegriffen werden. Nachdem die Nicht-Beachtung der Erweiterung der EU in den verschiedenen Theorieansätzen bzw. -schulen der Integrationsforschung und der Internationalen Beziehungen kritisiert worden war, bemühen sich sowohl Lehrbuchautoren als auch die Autoren von analytischen Einzelstudien verstärkt darum, diese Lücke zu schließen.⁷⁶⁰ Die Osterweiterung wird inzwischen in die theoriegeleitete Analyse einbezogen und umgekehrt werden die Integrationstheorien um den Mechanismus der Aufnahme neuer Mitglieder ausgeweitet.

Der Schwerpunkt der Erweiterungsliteratur lag bisher auf der Erforschung der Gründe und Motive für die Osterweiterung der Europäischen Union sowie deren Konsequenzen für die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses. Nur wenige Fallstudien liegen bislang zur Erweiterungspolitik eines EU-Mitgliedstaates vor; für die deutsche Erweiterungspolitik beispielsweise die Studie von Henning Tewes⁷⁶¹ oder eine vergleichende Studie zur deutschen und britischen Erweiterungspolitik.⁷⁶² Auch diese zum Teil theoriegeleiteten Arbeiten befassen sich vornehmlich mit der Erweiterungspolitik aus dem Blickwinkel der Regierungspolitik und somit der *high politics* unter dem Primat der Außenpolitik. Die Verbindung der verschiedenen Handlungsebenen eines Mitgliedstaates

759 Vgl. hierzu Peter Becker, Verflogene Euphorie – Die Bilanz der Osterweiterung, in: *Integration*, 2004, 27. Jg., H. 4, S. 335-341; Peter Becker, Zwischen Euphorie und Realismus. Die Erweiterung der EU in Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2004, SWP-Zeitschriftenschau 2004/ZS 08, Juli 2004.

760 Vgl. Antje Wiener /Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford 2004; Lykke Friis, *An Ever larger Union? EU Enlargement and European Integration*, Copenhagen 1999.

761 Vgl. Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union*, New York u.a. 2002.

762 Barbara Lippert et.al., *British and German interests in EU enlargement*, a.a.O.

tes im europäischen Mehrebenensystem, der Blick auf die Interessen und Handlungen unterschiedlicher nationaler Akteure ist hingegen noch selten.

Mit Blick auf die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit, der Frage nach der »Innenpolitisierung« als Teil der festzustellenden »Normalisierung« der deutschen Europapolitik, liefert der Prozess der EU-Osterweiterung ein nahezu ideales Fallbeispiel. Beim Prozess der Osterweiterung wurde die normative Frage zur Weiterentwicklung der Europäischen Union und nach dem Ziel des Integrationsprozesses gestellt. Zugleich warf der Beitrittsprozess auch die Fragen nach den erweiterungsbedingten politischen und fiskalischen Kosten und deren Verteilung auf. Damit wurde der Erweiterungsprozess zu einem Feld der Auseinandersetzung zwischen den vielfältigen sektoralen Interessen in der europapolitischen Tagespolitik. Die EU-Osterweiterungspolitik war also sowohl eine europapolitische Grundsatzfrage als auch das Aggregat einer Vielzahl tagespolitischer Einzelentscheidungen.

Um die deutsche Erweiterungspolitik und die spezifischen Interessen der wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Akteure der deutschen Europapolitik eingehend analysieren zu können, wird zunächst der Prozess der EU-Osterweiterung, in den die deutsche Politik eingebunden war, nachgezeichnet. Die deutsche Erweiterungspolitik wurde bestimmt von den vorgegebenen Verfahren und Entscheidungen auf europäischer Ebene, sowohl innerhalb der EU als auch in den Beziehungen zwischen der EU und den Beitrittskandidaten. Die europäische Politik bildete den Rahmen, in den sich die deutsche Erweiterungspolitik einfinden musste; umgekehrt wirkte die deutsche Erweiterungspolitik auch gestaltend und lenkend an der europäischen Erweiterungspolitik mit und formte so ihrerseits den europäischen Politikrahmen. Die durch die europäische Politik vorgegebenen Schritte und gesetzten Termine strukturierten insofern die deutsche Erweiterungspolitik vor, die ihrerseits die Inhalte und das Ausmaß der europäischen Politik maßgeblich beeinflusste. Es war gerade die deutsche Erweiterungspolitik, die den gesamten Prozess zu steuern verstand. Die Einbettung in den multilateralen Rahmen der EU erleichterte die Umsetzung des vorrangigen deutschen außen- und europapolitischen Interesses an der Demokratisierung und der Stabilisierung der Region und der Länder in unmittelbarer östlicher Nachbarschaft.

1. Die Erweiterungspolitik der EU

In der Nacht zum 1. Mai 2004 wurden in ganz Europa Volksfeste gefeiert, um die Osterweiterung der Europäischen Union zu begehen. Auch die Staats- und Regierungschefs der Union bejubelten offiziell mit einer gemeinsamen Willkommensfeier und einer pathetischen Erklärung zum »Tag des Willkommens« in Dublin den Beitritt der zehn Neuen. Von einem historischen Moment, einer Zäsur und der Wiedervereinigung des europäischen Kontinents war die Rede.

Allerdings konnte diese Feststimmung nicht darüber hinweg täuschen, dass die mit vielen Hoffnungen und hochgesteckten Erwartungen verbundene »Rückkehr nach Europa« sich schnell abgeschliffen und der 1990 euphorisch begonnene Prozess sich schnell normalisiert hatte. Die historische Wiedervereinigung des europäischen Kontinents fand sich schließlich in der europäischen Routinepolitik wieder; die Osterweiterung verkümmerte zu einem „glanzlosen Arbeitserfolg“. ⁷⁶³ Dies lag sicherlich an der langen Dauer des Erweiterungsprozesses. Aber auch die Widersprüche zwischen politischen Ansprüchen und Zielen sowie der Umsetzung in politisches Handeln waren gerade für den Prozess der EU-Osterweiterung eklatant.

Die Bundesrepublik hatte sich stets als Anwalt der mittel- und osteuropäischen Beitrittsaspiranten und Vorreiter der Osterweiterung der EU verstanden und bezeichnet. ⁷⁶⁴ Die Integration der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa entwickelte sich seit der Zäsur 1989/90 zu einem „vitalen Interesse“ ⁷⁶⁵ des vereinten Deutschland. Deutschland war zum stärksten Fürsprecher der Interessen der Beitrittsaspiranten innerhalb der Gemeinschaft und zum wichtigsten Vermittler zwischen den westeuropäischen Integrationsgemeinschaften und den Beitrittskandidaten geworden. ⁷⁶⁶ Dennoch verfolgte auch die deutsche Europapolitik in diesem langen Prozess kurzfristige und teilweise protektionistische Ziele. Die deutsche Erweiterungspolitik ist insofern ein charakteristisches Beispiel für die eklatante Diskrepanz zwischen wortreichen »Sonntagsreden« und rationaler und utilitaristischer Alltagspolitik.

1.1. Annäherung an die Union - Die Vorbeitrittsphase

Die fünfte Erweiterungsrunde der EU um die Kandidaten aus Mittel- und Osteuropa reicht weit vor die Phase der formellen Beitrittsverhandlungen hinaus. Die Vor-Beitrittsphase begann bereits 1990 mit den ersten Verhandlungen über eine Assoziierung der Reformstaaten. Bereits damals äußerten Polen, Ungarn

763 Barbara Lippert, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: Barbara Lippert (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13-71.

764 Der frühere Außenminister Klaus Kinkel formulierte in einem Namensartikel in der FAZ: „Deutschland wird der Anwalt unserer östlichen Nachbarn und Freunde in der Gemeinschaft bleiben, und dies auch im zweiten Halbjahr 1994, wenn wir die Präsidentschaft in der Gemeinschaft haben, nicht vergessen.“ Klaus Kinkel, „Verantwortung, Realismus, Zukunftssicherheit - Deutsche Außenpolitik in einer sich neu ordnenden Welt“, in: FAZ v. 19.3.1993.

765 Vgl. Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, Germany's European diplomacy, a.a.O., S. 105.

766 Vgl. z.B. Christian Hacke, Die nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Außenpolitik, 1998, Jg. 49, Nr. 2, S. 5-36, S. 23/24 und Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, a.a.O., S. 257.

und die damalige ČSFR den Wunsch, als nächsten Schritt die Mitgliedschaft in der EU anzustreben. Der Prozess der Osterweiterung erstreckt sich also auf über 14 Jahre von 1990 bis 2004.

Früh zeichnete sich ab, dass die Erweiterung von 15 auf 25 Staaten der wohl komplizierteste Erweiterungsprozess in der Geschichte der europäischen Integration sein würde.⁷⁶⁷ Mit der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern würde sich nicht alleine die Größe der Union verändern, mit der Integration der ehemaligen Mitglieder des Warschauer Paktes und des RGW mussten Transformationsgesellschaften mit noch immer beträchtlichen ökonomischen, politischen und sozialen Problemen aufgenommen werden; die Palette der kulturellen, sprachlichen, religiösen, aber auch politischen und sozialen Identitäten wurde spürbar verbreitert und damit die Qualität der Union selbst auf den Prüfstand gestellt.⁷⁶⁸ Die Integration der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa in die EU war seither ein zentrales Feld der deutschen Europapolitik.

1.1.1. Erste Schritte auf dem Weg zur Osterweiterung

Bis zum Jahr 1988 bestanden nur vereinzelte vertragliche Beziehungen im handelspolitischen Bereich zwischen der EG und den im RGW zusammengeschlossenen Staaten in Mittel- und Osteuropa.⁷⁶⁹ Erst die Aufnahme offizieller Beziehungen (in Form einer gemeinsamen Erklärung) zwischen der EG und dem RGW am 25. Juni 1988 ermöglichte den Abschluss umfassender Handelsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL). Bereits im Dezember 1988 auf Rhodos verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft auf eine aktive Politik gegenüber Osteuropa und den Ausbau der wirtschaftlichen Verbindungen.⁷⁷⁰ Zwischen 1988 und 1990 wurden schließ-

767 Vgl. John Eatwell /Michael Ellmann /Mats Karlsson /Mario Nuti /Judith Shapiro, Not „Just another Accession“. The Political Economy of EU-Enlargement to the East (European Forum for Democracy and Solidarity), Brüssel 1998.

768 Vgl. Bertrand Soret, Réforme Institutionelle et Elargissement de l'Union Européen aux PECOS, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status, ECSA-Series Vol. 5, Baden-Baden 1997, S. 369-376.

769 Zur Vorgeschichte der Beziehungen der EG zu Mittel- und Osteuropa vgl. jeweils mit einer Vielzahl weiterer Hinweise u.a. John Pinder, The European Community and Eastern Europe, London 1991; Peter van Ham, The EC, Eastern Europe and European Unity. Discord, Collaboration and Integration since 1947, London/New York 1993, José Ignacio Torreblanca Payá, The European Community and Central Eastern Europe (1989-1993): Foreign Policy and Decision-Making, Madrid 1997; Wiltrud Lingnau, Europäische Außenpolitik und Osteuropa, Frankfurt/M. u.a., 1991; Barbara Lippert, Etappen der EG-Osteuropapolitik: Distanz – Kooperation – Assoziierung, in: integration, 1990, 13. Jg., H. 3, S. 111-125.

770 Vgl. Peter v. Ham, a.a.O., S. 153, der die unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten beschreibt, wie man auf die Reformprozesse in Osteuropa reagieren sollte.

lich mit Ungarn (1988), der Tschechoslowakei (1989, erweitert 1990), Polen (1989), der Sowjetunion, Bulgarien sowie mit der DDR (1990) Handels- und Kooperationsabkommen der sogenannten »ersten Generation« abgeschlossen. Diese Abkommen⁷⁷¹ sahen als gemeinsame Strukturelemente die Einführung einer Meistbegünstigungsklausel sowie eine erste vorsichtige Liberalisierung des Handels vor.⁷⁷² Darüber hinaus beinhalteten die Abkommen auch Regelungen zur Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Landwirtschaft, Finanzen, Energie, Ausbildung und bei der Investitionsförderung sowie die Einrichtung eines gemischten Ausschusses, der sich in jährlichen Zusammenkünften mit der Umsetzung des Abkommens befassen sollte. Die EU verband ihre wirtschafts- und handelspolitischen Zugeständnisse jeweils mit der Verpflichtung zu innenpolitischen Reformen.⁷⁷³ Allerdings war diese Konditionalität der Handelsverträge erst durch die wirtschaftlichen und politischen Krisenerscheinungen der sozialistischen Regime in der Sowjetunion und den Satellitenstaaten in Mittel- und Osteuropa möglich geworden. Deren gesteigertes Interesse an westlicher Hilfe und an potenziellen Absatzmärkten im Westen diente als Hebel, um politische Reformen einzufordern.

Im Sommer 1989 beschleunigten sich die Umwälzungen in Mitteleuropa. Anfang Mai hatten ungarische Grenzsoldaten mit dem Abbau der Grenzbefestigungen begonnen und im Juli wuchs der Flüchtlingsstrom aus der DDR über die ungarisch-österreichische Grenze an. In den bundesrepublikanischen Vertretungen in Ost-Berlin, Warschau, Budapest und Prag sammeln sich immer mehr ausreisewillige Ostdeutsche. Im August 1989 endeten die ersten freien Wahlen in Warschau mit dem Sieg der Solidarność und der Regierungsbildung durch Tadeusz Mazowiecki.

Die Gemeinschaft wurde offensichtlich von der Dynamik dieser Umbrüche überrascht und überwältigt. Der euphorischen Reaktion der Westeuropäer mussten schnell erste Schritte zur Soforthilfe und weitere unterstützende Maßnahmen folgen, um die politischen Reformprozesse nachhaltig zu stützen. Am 18. Dezember 1989 verabschiedete der Ministerrat ein Hilfsprogramm der EU mit dem

771 Vgl. hierzu Horst G. Krenzler, Die Europäische Gemeinschaft und der Wandel in Mittel- und Osteuropa, in: EA, 1990, Jg. 45, H. 3, S. 89- 96 sowie ausführlich Anna Murphy /Marc Wilke, The EC and central and Eastern Europe, in: Peter Ludlow /Jørgen Mortensen /Jacques Pelkmans, The Annual review of European Community Affairs 1991, Centre for European Policy Studies (CEPS), London/Washington/New York 1992, S. 317-328.

772 Das erste Abkommen vom September 1988 mit Ungarn sah die Beseitigung aller Mengenbeschränkungen für nicht-sensitive Güter (ausgenommen waren Kohle- und Stahlprodukte, Textilprodukte und Agrarprodukte) ab Juni 1990 vor sowie weitere Schritte zur Aufhebung der Beschränkungen für sensitive Güter bis Ende 1995.

773 Vgl. Heinz Kramer, Die Ostpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Kontext der westeuropäischen Integrationsdynamik, in: Jürgen Nötzold (Hrsg.), Europa im Wandel: Entwicklungstendenzen nach der Ära des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden 1990, S. 93-118, S. 101.

Namen Phare⁷⁷⁴, das zunächst auf Polen und Ungarn beschränkt war, aber sukzessive auf die übrigen MOEL ausgeweitet wurde. Dieses Programm zur technischen Hilfe sah für 1990 zunächst 500 Mill. ECU als Soforthilfe vor. Die Vergabe der Mittel verband die Kommission wiederum mit der Fortsetzung der wirtschaftlichen und politischen Reformen in den Empfängerländern, wie der Etablierung eines marktwirtschaftlichen Systems, der Festigung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundwerte und Menschenrechten sowie der Durchführung freier Wahlen.

Höhepunkt und Abschluss dieser ersten Phase einer eigenständigen Ostpolitik der Europäischen Union war zweifellos der Europäische Rat von Straßburg am 8. und 9. Dezember 1989. In ihren Schlussfolgerungen⁷⁷⁵ erkannten die Staats- und Regierungschefs die besondere Verantwortung der EU für die MOEL an: „Sie [die Gemeinschaft] wird mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die erforderlichen Wirtschaftsreformen unterstützen und geeignete Formen der Assoziierung mit diesen Ländern, die sich auf dem Weg wirtschaftlicher und politischer Reformen befinden, weiter prüfen.“

1.1.2. Von der Kooperation zur Assoziierung

Zielten die Kooperationsabkommen der ersten Generation der Jahre 1988 bis 1990 noch auf die Gewährung von Hilfen zur Loslösung aus der Zwangsjacke der sowjetischen Hegemonie in Osteuropa, so wurde mit dem sich abzeichnenden Ende der Sowjetunion und den Revolutionen in Polen, Ungarn, der DDR und der Tschechoslowakei 1989/90 sehr schnell deutlich, dass der Europäischen Union eine neue verantwortungsvollere Rolle bei der Integration der Reformstaaten in die westlichen Strukturen und Institutionen zukommen würde.⁷⁷⁶ Nachdem der Europäische Rat im Dezember 1989 grundsätzlich grünes Licht für neue Formen der vertieften Zusammenarbeit gegeben hatte, konnte nun sehr schnell auf dieser Grundlage eine umfassendere Assoziierungsstrategie ausgearbeitet werden. Bereits am 17. Januar 1990 schlug Kommissionspräsident Delors in seiner Rede zur Vorstellung des Kommissionsprogramms für das Jahr 1990 vor dem Europäischen Parlament „angepaßte Assoziierungsverträge“ gemäß Art. 238 EG-Vertrag vor, die den geeigneten Rahmen für eine über den Handelsbereich hinausgehende politische und ökonomische Kooperation bilden soll-

774 Das Akronym PHARE stand für „Poland and Hungary - Assistance for Restructuring the Economy“ und die französische Bedeutung Leuchtturm.

775 Vgl. Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 8. und 9. Dezember 1989 in Straßburg, abgedruckt in: EA, 1990, 50. Jg., H. 1, S. D5-D18, S. D11.

776 Vgl. Alain Guggenbühl, The political Economy of Association with Eastern Europe, in: Finn Laursen (ed.), The Political Economy of European Integration, Maastricht 1995, S. 211-282, S. 220/221.

ten.⁷⁷⁷ Die EU reagierte auf die radikalen Umbrüche im Osten der Gemeinschaft also zunächst mit den bekannten, vertraglich vorgegebenen Instrumenten.

Die MOEL ihrerseits interpretierten die Assoziierung als erste Stufe zur Mitgliedschaft in der EU. Die Frage der Osterweiterung stand somit schon vor Beginn einer vertieften EU-Ostpolitik und den ersten Gesprächen über Möglichkeiten der Assoziierung auf der politischen Tagesordnung. Jacques Delors hatte aber vor dem Europäischen Parlament betont, dass zunächst die Vertiefung der Gemeinschaft abgeschlossen sein müsse, bevor nächste Erweiterungsschritte angegangen werden könnten. Zusätzlich wies er auf die fehlende Beitrittsreife der MOEL-Kandidaten hin und die somit zwangsläufig entstehenden hohen finanziellen Kosten für die Gemeinschaft.⁷⁷⁸

Nach vielen Vorgesprächen und umfangreichen internen Abstimmungsprozessen verabschiedete das Kollegium der Kommissare am 1. August 1990 einen allgemeinen Rahmen für die Assoziierungsverträge.⁷⁷⁹ Die Kommission bezeichnete diese Abkommen der »zweiten Generation« als »Europa-Abkommen«, um den besonderen Charakter und die hervorgehobene Bedeutung der Verträge deutlich zu machen. Die Kommission schloss ausdrücklich die Zielsetzung einer späteren Mitgliedschaft in der EU aus. Die Assoziierung habe als eigenständiges Instrument der EU-Außenbeziehungen einen besonderen Eigenwert⁷⁸⁰, der von der Möglichkeit des Beitritts zu unterscheiden sei.⁷⁸¹ Die

777 Vgl. Rede des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 17. Januar 1990, abgedruckt in: EA, 1990, 50. Jg., H. 11, S. D269-D282.

778 Vgl. Rede des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 17. Januar 1990, a.a.O., S. D 271/272. Delors bezifferte die Kosten, die alleine durch die Aufnahme der Reformstaaten in die Ziel 1-Förderung der europäischen Regionalpolitik entstehen würden auf 14 Mrd. ECU jährlich über die Dauer von fünf bis zehn Jahren.

779 Vgl. Europäische Kommission, Allgemeines Schema für Assoziationsabkommen mit den Ländern in Mittel- und Osteuropa. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament, KOM (90) 398 endg. v. 27.8.1990, abgedruckt in: Europe Documents, Nr. 1646/47, 7. September 1990.

780 Die politisch gewollte besondere Symbolkraft der Europa-Abkommen führte dazu, dass es sich nicht um reine handelspolitische Assoziierungsabkommen handelte, sondern um Verträge, die eine Vielzahl von Kooperationsformen und -bereiche umfassen sollten – von der wirtschaftlichen bis hin zur kulturellen Zusammenarbeit. Diese Verträge waren demnach als „gemischte Abkommen“ vorgesehen, die zusätzlich zum Europäischen Parlament und den Parlamenten der Drittstaaten auch allen nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorgelegt werden mussten. Vgl. Marc Maresceau, „Europe Agreements“: a new form of cooperation between the European Community and Central and Eastern Europe, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), East Central European States and the European Communities: Legal Adaptation to the Market Economy, ECSA-Series Vol. 2, Baden-Baden 1993, S. 209-233.

781 Vgl. Barbara Lippert, Shaping and Evaluating the Europe Agreements - The Community Side, in: Barbara Lippert /Heinrich Schneider (eds.), Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrad States, Bonn 1995, S. 217-247, S. 225;

Europa-Abkommen sollten „offensichtlich das ungestüme Drängen auf EG-Mitgliedschaft auffangen und den Beitrittsinteressenten vor Augen führen, welche Wegstrecke sie noch von einer Mitgliedschaft trennt.“⁷⁸²

Die Auseinandersetzungen auf den verschiedenen Ebenen innerhalb des Rates über die Formulierung des Mandats der Kommission für die Verhandlungen mit den drei Reformstaaten Polen, Ungarn und Tschechoslowakei widersprachen dann eklatant den Ansprüchen, die die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten an die EU und an sich selbst stellten. Innerhalb der EU traten bereits vor Beginn der eigentlichen Assoziierungsverhandlungen Konflikte über die Form und den Zeitpunkt einer Assoziierung sowie eine mögliche Kompensation auf.⁷⁸³ Heftig umstritten blieb die mit den Europa-Abkommen verbundene Frage der späteren Mitgliedschaft der Reformstaaten in der EU.

Das Mandat entpuppte sich als eine der Haupthürden für einen erfolgreichen und schnellen Abschluss der Assoziierungsverhandlungen. Unmittelbar nach der Verständigung auf das Mandat innerhalb der EU am 18. Dezember 1990 begann am 20. Dezember 1990 die ersten Verhandlungsrunden mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei. Diese Verhandlungen mit den drei Reformstaaten über die Europa-Abkommen gestalteten sich indes noch schwieriger als die EU-internen Gespräche über das Mandat. Die restriktive Haltung der EU im Verhandlungsmandat vom Dezember 1990 musste bereits im April 1991 abgeändert werden, um den Problemen und Interessen der Reformstaaten entgegen zu kommen. In den Verhandlungen brachen die gleichen Streitpunkte auf, die bereits die EU-internen Konflikte bestimmt hatten.

Dieser Widerspruch zwischen den politischen Zielen und Vorgaben einerseits und der Umsetzung in den Verhandlungen, bzw. der Einlösung der Rhetorik andererseits charakterisierte die Verhandlungsrunden während des Jahres 1991. Die Gespräche zwischen der EU und den drei Reformstaaten waren geprägt von den differierenden Verhandlungskonzepten, den konträren Zielen, den internen Konflikten und den sich widersprechenden Interessen der Verhandlungspartner, der unterschiedlich perzipierten Dringlichkeit und des Zeitdrucks, zu einem Abschluss zu kommen, sowie der eklatanten Machtungleichheit zwischen den Parteien. Während auf der einen Seite die MOEL versuchten, mit der Assoziierung

Lykke Friis, *Approaching the 'third half' of EU grand bargaining – the post-negotiation phase of the 'Europe-Agreement game'*, in: JEPP, 1998, Vol. 5, No. 2, S. 322-338, spricht von den Europa-Abkommen als „prevention scheme“.

782 Michael Kreile, *Die Europäische Gemeinschaft und der Umbruch in Osteuropa*, in: Michael Kreile (Hrsg.), *Europa 1992 - Konzeptionen, Strategien, Außenwirkungen*, Baden-Baden 1991, S. 163-185, S. 182; ebenso Heinz Kramer, *Die „Europäischen Abkommen“ für die Assoziation der mittel- und südosteuropäischen Staaten mit der EG: Ein Baustein der neuen Architektur Europas?*, SWP-IP 2710, Juni 1991, S. 9/10.

783 Torreblanca spricht von einer Atomsphäre des gegenseitigen Misstrauens beim Treffen der Außenminister am 20. Januar 1990. Vgl. José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 112-116.

an die EU den ersten Schritt auf dem Weg zur politischen, kulturellen, gesellschaftlichen und ökonomischen „Rückkehr nach Europa“⁷⁸⁴ zu tun, fehlte der EU auf der anderen Seite die Kraft, ein „strategisches Gesamtkonzept“⁷⁸⁵ zur Heranführung der MOEL an die Integrations- und Stabilitätsgemeinschaft zu formulieren.

Die Verhandlungen begannen zwar mit einer ersten Runde noch im Dezember 1990, aber erst die zweite Verhandlungsrunde im Februar 1991 befasste sich mit inhaltlichen Fragen. Der Verlauf der sehr schwierigen Gespräche war gekennzeichnet von zwei förmlichen Unterbrechungen (von Ende März bis Mitte April 1991 und von Juli bis September 1991), die jeweils zu einer Anpassung des Verhandlungsmandats der EU-Kommission durch den Rat führten. Die Ausdehnung des Verhandlungsspielraums für weitere Zugeständnisse ermöglichte es dann der Kommission, die Verhandlungen mit größerer Flexibilität wieder aufzunehmen und fortzusetzen. In insgesamt acht teilweise kontrovers geführten bilateralen Gesprächsrunden⁷⁸⁶ bis zur Paraphierung der Abkommen durch die Kommissions- und die MOEL-Vertreter am 22. November 1991 wurden umfassende Assoziierungsverträge ausgehandelt, die für die drei mittel- und osteuropäischen Staaten Polen, Ungarn und die ČSFR die gleiche Struktur aufwiesen.

Aber auch die Paraphierung der Europa-Abkommen und die offizielle Unterzeichnung am 16. Dezember 1991 waren von den internen Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten überschattet. Nachdem Frankreich kurz vor Abschluss der Verhandlungen mit seinem Veto gedroht hatte, sollten die Interessen der französischen Landwirte nicht angemessen berücksichtigt werden, war es die spanische Regierung, die ihr Veto gegen das bereits vorliegende Verhandlungsergebnis unmittelbar vor der Unterzeichnung der Verträge einlegte. Spanien, zunächst unterstützt von Frankreich, Italien, Belgien und Luxemburg, wollte den Marktzugang für MOEL-Stahlprodukte durch ‚freiwillige Selbstbeschränkungen‘ einschränken. Noch am Tag der Vertragsunterzeichnung waren Nachverhandlungen zwischen den zur Unterzeichnungszeremonie angereisten Regierungschefs der MOEL-3 und der Kommission notwendig, um das spanische Veto aufzulösen. Dieser Kompromiss bestand in einer mündlichen Einlassung des

784 Vgl. Günther van Well, Zur Frage der EG-Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten, in: Jochen Thies /Günther van Well (Hrsg.), Auf der Suche nach der Gestalt Europas. Festschrift für Wolfgang Wagner, Bonn 1990, S. 94-104; Jacqui Moorhouse, Ostmitteleuropa auf dem Weg in die Europäische Union, in: Aussenpolitik, 1996, Jg. 47, H. 4, S. 367-378.

785 Werner Weidenfeld/ Manfred Huterer, Der Westen und die Stabilisierung der Demokratien in Osteuropa, in: EA, 1992, Jg. 47, H. 12, S. 325-334; Andreas Stadler, Funktioniert die asymmetrische Handelsliberalisierung in den „Europa-Abkommen“, in: ÖZP, 1994, Jg. 23, H. 4, S. 395-406.

786 Die 1. Verhandlungsrunde fand im Dezember 1990 statt; 2. Runde im Februar 1991; 3. Runde März 1991; 4. Runde im April/Mai 1991; 5. Runde Mai/Juni 1991; 6. Runde Juni/Juli 1991; 7. Runde Oktober 1991; 8. Runde November 1991.

Rates während der Zeremonie. Danach war vorgesehen, dass die Kommission eine Überwachung der Importe von Stahlprodukten und der staatlichen Beihilfen in den MOEL-3 Stahlsektoren vornehmen werde.⁷⁸⁷ Somit wurde der grundsätzliche Erfolg der Assoziierung von den protektionistischen Interessen eines Mitgliedstaates und einzelnen Partikularinteressen überschattet.

1.1.3. Die Erweiterung des Kandidatenkreises und die Umsetzung der Europa-Abkommen

Am 30. September 1991 weiteten die EU-Außenminister das Assoziierungsangebot auf die beiden südosteuropäischen Staaten Rumänien und Bulgarien aus. Die Kommission legte für diese Verhandlungen auf der Grundlage von ersten Sondierungsgesprächen am 13. Februar 1992 einen Entwurf für die Verhandlungsdirektiven vor, der sich sehr stark an dem Mandat und den Ergebnissen der ersten Assoziierungsverhandlungen mit den MOEL-3 orientierte. Die bereits assoziierten Visegrád-Staaten hatten von Beginn an die Ausweitung des Kandidatenkreises um die deutlich rückständigeren südosteuropäischen Staaten als eine Verzögerung ihrer Beitritts Hoffnungen abgelehnt.⁷⁸⁸ Die MOEL-3 drängten deshalb verstärkt auf ihren Beitritt zur EU und auf eine verbindliche Zusage der Union, in der dieses Begehren anerkannt werden sollte.⁷⁸⁹

Die Assoziierungsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien begannen im Mai 1992, nachdem Bulgarien am 7. Mai Mitglied des Europarates geworden war. Insbesondere mit Bulgarien kam es zu ernststen Problemen, die zu einer Blockade der Verhandlungen im September führten. Ursache waren wiederum wenig vorteilhafte Angebote für einen Marktzugang im Bereich einzelner Produkte. Trotz einer erneuten Anpassung des Mandates durch den Rat am 6. Oktober 1992 konnte zunächst mit der bulgarischen Delegation kein Übereinkommen erzielt werden. Während das Abkommen mit Rumänien am 17. November 1992 paraphiert wurde, konnte der Assoziierungsvertrag mit Bulgarien erst am 22. Dezember 1992 paraphiert werden.⁷⁹⁰

787 Vgl. Alain Guggenbühl, a.a.O., S. 239; Lykke Friis, *When Europe negotiates. From Europe Agreements to Eastern Enlargement*, Kopenhagen 1996, S. 230 sowie die sehr detaillierte Darstellung bei José Torreblanca, *The European Community and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 389-419.

788 Alan Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998, S. 24.

789 Im Mai 1992 veröffentlichten die drei Präsidenten der MOEL-3 eine Erklärung, in dem sie nochmals den Wunsch auf Mitgliedschaft unterstrichen. Dem folgte im September 1992 ein Memorandum, in dem die MOEL-3 ihren Willen bekundeten, bis zum Ende des Jahrhunderts Vollmitglied der EU zu werden.

790 Die Unterzeichnungszereemonien fanden für das Europa-Abkommen mit Rumänien am 1. Februar 1993 und mit Bulgarien am 8. März 1993 statt.

Dass der Kreis der Kandidaten damit noch nicht abschließend eingegrenzt sein würde, war zu diesem Zeitpunkt bereits absehbar. Nach der beschleunigten Anerkennung der Unabhängigkeit der baltischen Republiken im Zuge des Moskauer August-Putsches am 22. August 1991 hatte die EU bereits im Februar 1992 Handels- und Kooperationsabkommen mit Litauen, Lettland und Estland unterzeichnet, und eine weitergehende Anbindung der baltischen Republiken an die EU war zu erwarten. Durch die Teilung der Tschechoslowakei zum 1. Januar 1993 wurde schließlich der Abschluss zweier separater, aber wortgleicher Abkommen zwischen den Nachfolgerepubliken und der EU notwendig. Am 23. Juni 1993 wurde dann neue Europa-Abkommen mit der Tschechischen und der Slowakischen Republik paraphiert.

Zugleich standen mit den offiziellen Beitrittsanträgen der EFTA-Staaten Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen die nächsten Erweiterungsschritte auf der Tagesordnung der gerade von einer Gemeinschaft zur Union vertieften Integrationsgemeinschaft. Die Kommission legte dem Europäischen Rat von Lissabon im Juni 1992 eine umfassende Stellungnahme unter dem Titel: „Die Erweiterung Europas: Eine neue Herausforderung“⁷⁹¹ vor. Zu diesem Zeitpunkt betonte die Kommission erstmals eindeutig ihre Bereitschaft, die MOEL in ihrem Wunsch auf Mitgliedschaft in der EU zu unterstützen. Zugleich machte sie aber auch deutlich, dass die Erfüllung des Wunsches auf Beitritt an bestimmte, allgemein verbindliche Bedingungen und Pflichten gebunden sei. Zuvor hatten die europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember 1991 in Maastricht festgestellt, dass die Vertiefung abgeschlossen und eine Einigung über das Finanzpaket Delors II erzielt sein müsse, bevor Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden könnten.⁷⁹² Jede Erweiterung der EU sollte mit einer Stärkung der Union verbunden werden und eine Verwässerung des Integrationsstandes ausschließen; Erweiterungen sollten nicht auf Kosten der Vertiefung erfolgen.⁷⁹³ Die Beitrittsaspiranten sollten den gesamten Besitzstand der Gemeinschaft akzeptieren und übernehmen. Die Kommission stellte fest: „Für die Länder Mittel- und Osteuropas muß die Gemeinschaft den Prozeß der wirtschaftlichen Vorbereitung unverzüglich einleiten, auch wenn ein Beitritt noch in ferner Zukunft

791 Diese Stellungnahme ist abgedruckt in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/92.

792 Die Kommission wurde zugleich aufgefordert, die Auswirkungen weiterer Erweiterungsschritte auf die künftige Entwicklung der EU zu prüfen. Diese Stellungnahme des Europäischen Rates zielte auf die EFTA-Staaten Österreich und Schweden und die Mittelmeerstaaten Zypern und Malta, die ihre Beitrittsanträge bereits abgegeben hatten.

793 Bericht der Europäischen Kommission „Europa und die Problematik der Erweiterung“, angehängt an die Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Lissabon am 26./27. Juni 1992.

liegt. Daher sollten die Europa-Abkommen mit ihrer dynamischen und evolutiven Struktur in vollem Umfang genutzt und sogar noch verbessert werden.“⁷⁹⁴

Der Gipfel in Edinburgh wurde zwar eindeutig dominiert von der Suche nach einem Ausweg aus der Krise der EU nach dem gescheiterten ersten dänischen Referendum zum Vertrag von Maastricht und dem Konflikt über dänische und britische *opt outs* sowie der Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens, des Delors II-Pakets. Dennoch wurde der Bericht der EU-Kommission zu einem Ausbau der Assoziierung angenommen und damit implizit eine eindeutige Beitrittsperspektive für die assoziierten Staaten in Mittel- und Osteuropa eröffnet. Das konkretisierende Konzept der Kommission für eine engere Heranführung der assoziierten Staaten in Mittel- und Osteuropa vom April 1993 unterstützen die Mitgliedstaaten dann aber nur zum Teil.

Die Ratifizierung der Europa-Abkommen erwies sich als weitaus langwieriger als zunächst erwartet. Anstelle einer schnellen Ratifizierung und dem Inkrafttreten zum 1. Januar 1993 zog sich das Verfahren bis zum 1. Januar 1994 hin. Allerdings wurden die wichtigsten Instrumente der Europa-Abkommen bereits vorab implementiert. Die handelspolitischen Teile der Assoziierungsverträge wurden mithilfe sogenannter Interimsabkommen bereits im März 1992 umgesetzt.⁷⁹⁵ Auf Drängen der MOEL-3 wurde auch die wichtigste politische Innovation der Europa-Abkommen, der politische Dialog, bereits nach der Unterzeichnung in Gang gesetzt. Ein erstes multilaterales Treffen fand bereits am 2. April 1992 in Lissabon auf der Ebene der politischen Direktoren der Außenministerien statt, weitere Treffen auf Minister- und Direktorenebene folgten 1992. Dieser multilaterale politische Dialog wurde zum „dynamischsten Bestandteil der Verträge“⁷⁹⁶ und als „crucial and mutually advantageous“⁷⁹⁷ oder als „unique feature“⁷⁹⁸ bezeichnet, denn dieser multilaterale Dialog stellte nach Abschluss der Verhandlungen die institutionelle Anbindung der MOEL-3 an die EU sicher.

794 Europäische Kommission „Europa und die Problematik der Erweiterung“, a.a.O., Ziffern 37 und 38.

795 Allerdings tauchten bereits im Frühjahr 1992 erste handelspolitische Probleme auf. Eine erste Krise entwickelte sich aus der Entscheidung der polnischen Regierung, die Importzölle für PKW zu erhöhen. Auch die EG nutzte die Schutzklauseln der Abkommen und nahm Anti-Dumping Verfahren gegen Stahlrohre aus den MOEL-3 sowie gegen Zementexporte aus der CSFR auf. 1993 folgten weitere handelspolitische Konflikte, wie die Verhängung eines Einfuhrstopps in die EU für lebende Tiere und Fleisch aus den MOEL wegen einer Maul- und Klauenseuche.

796 Barbara Lippert, EG-Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, S. 239-246, S. 241.

797 Alain Guggenbühl, a.a.O., S. 259; ähnlich José Torreblanca, The European Community and Central Eastern Europe, a.a.O., S. 447.

798 Marc Maresceau, „Europe Agreements“: a new form of cooperation, a.a.O., S. 216.

Zur verbesserten Nutzung der Europa-Abkommen, die noch gar nicht in Kraft getreten waren, hatte die Kommission bereits in ihrem Bericht für den Lissabonner Gipfel im Juni 1992 einige Anregungen gegeben. Es sollten zusätzliche Handelszugeständnisse gewährt werden, der Fünfjahreszeitrahmen zur Überprüfung der Abkommen sollte verkürzt werden sowie Maßnahmen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und eine Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit einschließlich des Technologietransfers erfolgen. Zudem forderte sie die Festlegung eines Zeitplans zur Übernahme des *acquis communautaire* sowie die Schaffung neuer Instrumente zur Anbindung und Einbeziehung der MOEL an die EU. Die Kommission beschritt mit diesem Bericht den Weg zur Osterweiterung, die sie nun als möglich erachtete. Damit veränderte sich die Funktion der Assoziierungsverträge. Waren sie bis zu dem Lissabonner Bericht ein Instrument zur Verhinderung oder zumindest zur Verzögerung einer Osterweiterung, so wurde den Abkommen mit dem Bericht nun die Aufgabe zugeteilt, eben diese Erweiterung vorzubereiten, auch wenn sich dies zunächst nur in einer langfristigen Perspektive abzeichnen sollte.⁷⁹⁹

1.1.4. Über die Assoziierung hinaus: Von den Kopenhagener Kriterien zur Essener Beitrittsvorbereitung

Die inhaltliche Ausgestaltung einer intensivierten MOEL-Politik der EU blieb zwischen den Mitgliedstaaten umstritten. Die Kommission hatte bereits Anfang Mai 1993 einen weiteren Bericht⁸⁰⁰ vorgelegt und darin erneut Schritte zu einer weiteren Marktöffnung gefordert sowie die Öffnung von EU-Programmen für die assoziierten Staaten und eine intensivierte Form der politischen Einbindung der MOEL in die EU-Politik vorgeschlagen. Erst nach schwierigen Verhandlungen über diesen Vorstoß der Kommission und über einen Bericht der Außenminister konnten sich die Mitgliedstaaten auf eine reformierte MOE-Politik verständigen.⁸⁰¹ Der am 8. Juni 1993 verabschiedete Bericht des Außenministerrats wurde den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 21. und 22. Juni 1993 in Kopenhagen angehängt. Er nahm den von der Kommission vorgeschlagenen Begriff eines »Europäischen Politischen Raumes« für die Vertiefung der politischen Beziehungen jedoch nicht auf, sondern sprach allgemein von neuen »Strukturen für die Beziehungen zu den Institutionen der Europäischen Union«. Diese »strukturierten Beziehungen« sahen eine Institutionalisierung und die materielle Ausweitung des multilateralisierten politischen Dialogs vor. Auf Minis-

799 Vgl. Lykke Friis *Approaching the 'third half' of EU grand bargaining*, a.a.O., S. 339.

800 Europäische Kommission, *Towards a closer association with the countries of Central and Eastern Europe*, SEC(93) 648 fin. v. 18.5.1993.

801 Vgl. hierzu die detaillierte Darstellung bei José Torreblanca, *The European Community and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 487-514.

terebene sollten regelmäßige Konsultationen zu allen Fragen von gemeinsamem Interesse stattfinden, insbesondere zu Gemeinschaftsbereichen mit transeuropäischer Dimension (Energie, Umwelt, Verkehr, Wissen und Technik), zu Themen der GASP sowie zu Themen der Innen- und Justizpolitik. Die politische Bedeutung dieses neuen Instruments der Beitrittsvorbereitung wurde allerdings eingeschränkt, weil unmissverständlich auf den rein konsultativen Charakter der Gespräche verwiesen wurde.⁸⁰²

Auf handelspolitischem Gebiet hatten sich die Mitgliedstaaten auf verschiedene Maßnahmen zu einer weiteren, allerdings sehr beschränkten Marktöffnung verständigt. Alle Sektoren, wenn auch die sensitiven Sektoren (wie Agrar, Textilien, Kohle und Stahl) in einem geringeren Ausmaß, wurden schneller durch weitere Zollsenkungen und Anpassungen noch bestehender Kontingente und Plafonds für MOEL-Produkte geöffnet. Diese Zugeständnisse waren nicht sehr weitgehend, aber angesichts der seit 1992 aufgetretenen Handelskonflikte waren diese einseitigen Schritte der EU ein Zeichen für die politische Verpflichtung der Union gegenüber den MOEL.

Die Schlussfolgerungen des Kopenhagener Gipfels verstärkten die politische Signalwirkung, die die Staats- und Regierungschefs gegenüber den MOEL aussenden wollten. Erstmals erkannte die EU an, dass „die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können.“ Erstmals akzeptierte die EU, dass „...die künftige Zusammenarbeit mit den assoziierten Ländern auf das nunmehr feststehende Ziel einer Mitgliedschaft abzustimmen ist.“⁸⁰³ Sie verband die Möglichkeit des Beitritts allerdings mit der Erfüllung der sog. Kopenhagener Kriterien:

a) *Politische Kriterien*: Die politische Beitrittsreife sollte sich an den Grundlagen der institutionellen Stabilität und Reife des demokratischen Systems als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten messen lassen. Als zusätzliche Beitrittskriterien wurden die vollständige Übernahme des *acquis communautaire* und die Verpflichtung auf die *finalité politique*, also auf die Vertiefung zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion aufgeführt.

Eine Bedingung, die sich nicht an die MOEL und ihre Beitrittsreife richtete und somit auch nicht von den Beitrittsaspiranten beeinflusst werden konnte, war die Verbindung von weiterer Vertiefung mit künftigen Erweiterungen. Die EU hatte sich selbst auferlegt, dass die Fähigkeit neue Mitglieder aufnehmen zu können an die „Stoßkraft“ des Integrationsprozesses gekoppelt sein solle.

802 Vgl. hierzu auch Barbara Lippert /Peter Becker, The structured dialogue revisited: The EU's Politics of Inclusion and Exclusion, in: European Foreign Affairs Review, 1998, Vol. 3, No. 3, S. 341-365.

803 Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993.

b) *Ökonomische Kriterien*: Unter diesem Oberbegriff wurden eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften des Binnenmarktes standhalten zu können, subsumiert.

Mit der Anerkennung des Beitrittswunsches der MOEL wurde der Kopenhagener Gipfel zur ersten Zäsur im Prozess der Osterweiterung.⁸⁰⁴ Das politische Signal von Kopenhagen wurde auch von den Beitrittsaspiranten anerkannt. Trotz der relativen Unbestimmtheit der Beitrittskriterien hatte sich die EU verpflichtet, die assoziierten MOEL bei deren Erfüllung zu unterstützen und die vorhandenen sowie das neue Instrument der strukturierten Beziehungen verstärkt zu nutzen. Allerdings bedeutete diese Einigung der Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Ziel ihrer MOEL-Politik nicht, dass sich die inhaltlichen Vorstellungen oder Bedenken und die sektoralen Interessen grundsätzlich verändert oder angenähert hätten.

Die Kommission legte bereits im Juli 1993 zwei weitere Berichte vor, in denen sie die Modifizierung und die Institutionalisierung der strukturierten Beziehungen zu einem »Strukturierten Dialog« und die Heranführung der MOEL an den europäischen Binnenmarkt als ersten Schritt der wirtschaftlichen Integration vorschlug. Als Leitfaden zur Erreichung der Binnenmarktreife kündigte sie ein Weißbuch zur „Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“ an.⁸⁰⁵ Die Binnenmarktfähigkeit und die fortschreitende Annäherung an die Regulierung des Binnenmarkts rückten zwangsläufig ins Zentrum der Strategie zur Vorbereitung auf den Beitritt in die EU. Für die MOEL bedeutete diese eindeutige Positionsbestimmung der EU, dass sie ihre ohnehin stattfindenden Transformations- und Reformprozesse noch stärker auf das Vorbild des EU-Binnenmarktes abstimmen mussten. Das gerade von den Mitgliedstaaten unter großen Anstrengungen umgesetzte Binnenmarktprogramm wurde damit zum eigentlichen Maßstab für die ökonomische Beitrittsreife der MOEL.

Umgekehrt verpflichtete sich die EU zu weiteren Hilfen auf dem Weg der Annäherung. Die Vorbereitungsstrategie, die der Europäische Rat bei seinem Gipfel in Essen im Dezember 1994 verabschiedet hatte, beinhaltete konkrete handelspolitische Maßnahmen, wie die Verbesserung des Marktzugangs für

804 Sedelmeier und Wallace sprechen von „important qualitative change“. Ulrich Sedelmeier /Helen Wallace, *Policies Towards Central and Eastern Europe*, in: Helen Wallace /William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 3rd edition, Oxford 1998, S. 353-385, S. 373.

805 Vgl. Die Kommission konnte diese umfassende Auflistung der Binnenmarktgesetzgebung bereits im Mai 1995 vorlegen. Anfang Juni wurde dieses Weißbuch der Kommission in den Tagungen des ECOFIN-Rates (Wirtschaft und Finanzen) und im Rat der Binnenmarkt-Minister beraten sowie zweimal im Rat Allgemeine Angelegenheiten der Außenminister. Schließlich wurde das Weißbuch von den Staats- und Regierungschefs in Cannes am 26. und 27. Juni 1995 gebilligt, in die Sprachen der MOEL übersetzt und an sie verschickt.

Textilprodukte aus den MOEL, Vereinbarungen über den passiven Veredelungsverkehr⁸⁰⁶ und die schrittweise Erleichterung der Kumulierung von Ursprungszeugnissen. Zur Förderung von Investitionen in den MOEL wurde ein spezielles Förderprogramm in der Strategie vorgesehen. Allerdings brachen die EU-internen Konflikte bei der Abstimmung der Verhandlungsrichtlinien der Europäischen Kommission für die Anpassung der Europaabkommen wieder auf. Im Textilbereich forderten Portugal, Italien und Griechenland erhöhte Sektorsubventionen als Ausgleich für eine weitere Marktöffnung zugunsten der assoziierten Staaten aus Mittel- und Osteuropa. Und auch im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse konnte zunächst nur ein Verhandlungsmandat vereinbart werden, das die Anpassung der Europa-Abkommen an den um Österreich, Schweden und Finnland erweiterten Binnenmarkt sowie die Ergebnisse der Uruguay-Runde vorsah. Vorschläge zu einer weitergehenden Aufstockung oder einer Flexibilisierung der Kontingente wurden zunächst zurückgestellt. Der Rat konnte erst im November 1995, also unmittelbar vor dem Europäischen Rat von Madrid, bei dem die Abfolge von Regierungskonferenz und Osterweiterung und damit der Übergang von der Heranführungs- zur Beitrittsphase verabschiedet werden sollte, mit qualifizierter Mehrheit eine fünfprozentige Aufstockung der Zollkontingente zugunsten der MOEL beschließen.

Für die politische Heranführung wurde dem Strukturierten Dialog eine „zentrale Bedeutung“⁸⁰⁷ zugemessen. Insbesondere die darin vorgesehenen Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit ihren Kollegen aus den MOEL am Rande eines Europäischen Rates wurden als erneutes politisches Signal gewertet. Das Hauptaugenmerk des Dialogs lag aber auf den ein oder zweimal pro Jahr vorgesehenen Ministertreffen am Rande der Tagungen des Rates und im „Aufbau einer praktischen Zusammenarbeit zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten einerseits und den Regierungen der assoziierten Länder andererseits und des Europäischen Parlaments.“⁸⁰⁸ Diese praktische Zusammenarbeit sollte die Administrationen in den MOEL mit den Strukturen, den Anforderungen und der Arbeitsweise der Union vertraut machen, ohne eine Einbeziehung in den eigentlichen Entscheidungsprozess zu erlauben. Die deutsche Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1994 nutzte intensiv dieses in Kopenhagen ins Leben gerufene Instrument des politischen Dialogs. Sie lud erstmals die Staats- und Regierungschefs der assoziierten MOEL zu einem Treffen am Rande eines Eu-

806 Bei der Weiterbearbeitung bzw. Veredelung von bestimmten Erzeugnissen wurde für die Wiedereinfuhr der veredelten Erzeugnisse in die EU das Zollverfahren der passiven Veredelung vereinbart, das eine reduzierte Zollbelastung ermöglicht.

807 Vgl. Barbara Lippert/ Peter Becker, Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs, in: *Integration*, 1997, 20. Jg., Heft 2, S. 56-71.

808 Bericht des Rates an den Europäischen Rat von Essen über die Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der assoziierten MOEL als Anhang IV zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Essen am 9./10. Dezember 1994.

ropäischen Rates nach Essen ein; im Rahmen der Fachministertreffen (Umwelt, Justiz und Inneres, Binnenmarkt, Finanzen) sowie der Tagung des Allgemeinen Rates am 31. Oktober 1994 wurden die Minister der assoziierten Staaten in die Erarbeitung der Heranführungsstrategie miteinbezogen.

1.1.5. Von der Heranführung zum Beginn des Beitrittsprozesses: Vom Europäische Rat von Madrid bis zur Agenda 2000

Hatten die Europäischen Räte seit dem Kopenhagener Grundsatzbeschluss zur konditionierten Aufnahme der Reformstaaten in die EU stets nur dieses Ziel wiederholt und lediglich den beiden Mittelmeer aspiranten Zypern und Malta verbindlich zugesagt, bei der nächsten Erweiterungsrunde berücksichtigt zu werden, so schaffte der Europäische Rat von Madrid Klarheit für die MOEL. Am 15. und 16. Dezember 1995 beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs in Madrid, dass die Verhandlungen mit Zypern und Malta sechs Monate nach Abschluss der Regierungskonferenz zur Reform des Maastrichter Vertrages aufgenommen werden sollten und dass der „Europäische Rat bestrebt [sei] zu erreichen, daß die Anfangsphase der [Beitritts-]Verhandlungen mit dem Beginn der Verhandlungen mit Zypern und Malta zusammenfällt.“⁸⁰⁹ Der Abschluss der Regierungskonferenz war für Mitte 1997 vorgesehen, sodass die Eröffnung des Beitrittsprozesses mit den MOEL zu Beginn 1998 möglich war. Mit der Formulierung des Europäischen Rates war der „... erste Schritt zur Einleitung der eigentlichen Beitrittsphase“⁸¹⁰ getan. Damit, so stellte Alan Mayhew konsequenterweise fest, „the leadership in the process of preparing accession had moved from the Commission to the Member States.“⁸¹¹

Der Europäische Rat hatte die Erweiterung der EU als „eine politische Notwendigkeit und zugleich eine historische Chance für Europa“⁸¹² bezeichnet. Nicht mehr die Umsetzung der Assoziierungsabkommen und die Vorbereitung auf einen möglichen Beitritt standen seitdem im Mittelpunkt, sondern das Management des Beitrittsprozesses rückte in den Vordergrund und damit die Festlegung des Kandidatenkreises sowie des Beitrittsszenarios. Die Madrider Formulierung beendete die Phase der strategischen Erwägungen und Entscheidungs-

809 Europäischer Rat von Madrid, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Dezember 1995, Teil A, Abschnitt III.

810 Vgl. Gerd Tebbe, Die Politik der Europäischen Union zu Assoziierung und Integration der mittel- und osteuropäischen Länder, in: Otto G. Mayer /Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union. Sind die mittel- und osteuropäischen Länder und die EU reif für eine Erweiterung? Baden-Baden 1997, S. 63-78, S. 73.

811 Alan Mayhew, *Recreating Europe*, a.a.O., S. 36.

812 Europäischer Rat von Madrid, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Dezember 1995, Kap. III, Ein weltoffenes Europa in Zeichen von Stabilität, Sicherheit, Freiheit und Solidarität, Teil A Erweiterung.

gen und leitete eine neue Phase der taktischen Umsetzung und der Differenzierung ein. Die Europäische Union versuchte eine frühzeitige Entscheidung über den Kreis und den Zeitpunkt des Beitritts solange wie möglich offen zu halten, um den bestehenden Anpassungsdruck auf den Aspiranten zu belassen, der zu weiteren Vorleistungen zwingen sollte. Damit sollten zugleich auch die immensen Kosten, die eine Erweiterung um die Reformländer ohne Zweifel verursachen würde, minimiert werden.

Bereits zur Vorbereitung des Treffens des Europäischen Rats in Madrid im Dezember 1995 hatte die Europäische Kommission einen Zwischenbericht über die Auswirkungen der Erweiterung auf die Politiken der EU und einen Bericht über alternative Strategien für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und den MOEL im Bereich der Landwirtschaft vorgelegt.⁸¹³ Darin hatte sie die Erweiterung als nicht kostenlos, aber als machbar und finanzierbar bewertet, ohne die Erweiterungskosten für die Agrar- und die Kohäsionspolitik allerdings präzise abzuschätzen oder beziffern zu können. Der Europäische Rat von Madrid hatte in seinen Schlussfolgerungen das Erweiterungsszenario präzisiert und die Kommission angewiesen, entsprechend dem vertraglich vorgegebenen Verfahren zügig ihre Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen auszuarbeiten und dem Rat sobald wie möglich vorzulegen.⁸¹⁴ Zusätzlich sollte die Kommission ein Gesamtdokument über alle relevanten Fragen einer Osterweiterung erarbeiten und eine Studie über die Auswirkungen auf die Gemeinschaftspolitiken, insbesondere die haushalterisch wichtigsten Politikbereiche Agrar- und Strukturpolitik, sowie eine Analyse des künftigen Finanzrahmens der EU unter Berücksichtigung der Erweiterungsperspektive erstellen.

Die Kommission fasste die in Madrid angeforderten Teilberichte in einem Gesamtdokument „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“⁸¹⁵ zusammen. Dieser Gesamtbericht vom Juli 1997 beinhaltete die für den Beginn der Beitrittsverhandlungen erforderlichen Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen der MOEL-10 sowie einen Bericht zur Erweiterung, in dem die horizontalen Fragen über die Konsequenzen und Kosten der Erweiterung und das vorgeschlagene Szenario erörtert wurden.

Die Agenda 2000 bekräftigte mit der ausführlichen Darstellung der Auswirkungen der Osterweiterung auf die gegenwärtige Union und ihre Politiken den

813 Europäische Kommission, Zwischenbericht der Kommission für den Europäischen Rat über die Auswirkungen der Erweiterung um die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der Europäischen Union, Dokument CSE(95) 605 v. 6.12.1995 und Europäische Kommission, Alternative Strategien für die Entwicklung der Beziehungen im Bereich Landwirtschaft zwischen der EU und den assoziierten Ländern im Hinblick auf deren künftigen Beitritt, CSE(95) 607 v. 6.12.1995.

814 Sh. zum Verfahren ausführlich Kapitel 1.2. in dieser Fallstudie.

815 Europäische Kommission, Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000 endg., 15. Juli 1997. Auch abgedruckt in: Bulletin der EU, Beilage 5/97, Brüssel 1997.

engen Zusammenhang zwischen der Fortsetzung der internen Reformen in der EU und den externen Herausforderungen im Zuge der Erweiterung.⁸¹⁶ Als Ausgangsszenario nahm die Kommission an, dass die ersten Beitritte im Jahr 2002 erfolgen sollten, der künftige Finanzrahmen die bestehende Eigenmittelobergrenze von 1,27% des EU-BIP nicht überschreiten dürfe und das durchschnittliche Wirtschaftswachstum bis zum Jahr 2006 bei 2,5% innerhalb der EU-15 und bei 4% für die MOEL-10 veranschlagt werden könne. Damit hatte sich die Kommission auf ein Szenario festgelegt, nach dem die Osterweiterung ohne zusätzliche Mittel finanzierbar sein sollte.

Die Diskussion über das Szenario zur Aufnahme der MOEL in die EU, die bereits seit 1995 geführt wurde, bekam mit der Vorlage der Agenda 2000-Mitteilung der Europäischen Kommission einen neuen Impuls. In ihrer Mitteilung schlug die Kommission vor, zunächst Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien sowie Zypern zu beginnen. Die differenzierten Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen der MOEL orientierten sich an den Vorgaben der Kopenhagener Beitrittskriterien. Sie nahmen die Erfahrungen im Rahmen der Assoziierungsabkommen sowie bei der Umsetzung des Weißbuchs zur Integration in den Binnenmarkt auf. Entsprechend der Zielsetzung, alle Kandidaten gleich zu behandeln, orientierten sich die Stellungnahmen an den gleichen Indikatoren und folgten der gleichen Struktur. Die Kommission legte jedoch unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe an die politischen und die wirtschaftlichen Kriterien an. Während sie in ihren Stellungnahmen in Bezug auf die Prüfsteine Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheitenschutz den Stand der Transformation zum Zeitpunkt der Vorlage der Agenda 2000 bewertete, legte sie für die Beurteilung der wirtschaftlichen Kriterien (makroökonomische Indikatoren, marktwirtschaftliche Komponenten sowie Wettbewerbsfähigkeit) eine mittelfristige Prognose (also für einen Zeitraum von etwa fünf Jahren) ihrer Bewertung zugrunde. Für alle Kriterien versuchte die Kommission darüber hinaus, die tatsächliche Umsetzung in der Praxis zu untersuchen. Nicht so sehr die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen waren z.B. für die Bewertung der politischen Beitrittsreife ausschlaggebend, als vielmehr die Tatsache „wie die Demokratie in der Praxis tatsächlich funktioniert.“⁸¹⁷ Es wurde bei einer Gegenüberstellung der relevanten Bewertungen offenkundig, dass die Kommission selbst in den Formulierungen eine Vereinheitlichung anstrebte. Differenzierte Abstufungen in der Wortwahl der Bewertung verbunden, mit der gleichen Struktur und Gliederung der

816 Hierzu auch die Fallstudie „Deutschland und die EU-Finanzverhandlungen zur Agenda 2000“ in Kapitel IV.

817 Vgl. Europäische Kommission, Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union, a.a.O., S. 44.

Stellungnahmen ermöglichten eine Kategorisierung und Hierarchisierung der MOEL in den einzelnen Bereichen.⁸¹⁸

Die Vorstellung des Gesamtpakets zur Agenda 2000 im Juli 1997 bildete den Abschluss eines Prozesses, den die Kommission bereits im Frühjahr 1996, direkt nach der Erteilung des Auftrages durch den Europäischen Rat begonnen hatte. Bereits im April 1996 wurden detaillierte Fragebögen an die MOEL-10 verschickt, für deren Beantwortung den Regierungen der Beitrittskandidaten eine sehr knappe Frist von drei Monaten eingeräumt worden war. Dieser 160 Seiten starke Fragebogen mit rund 2000 Fragen gliederte sich in 23 Kapitel und deckte den gesamten *acquis communautaire* der Union einschließlich des Besitzstandes im zweiten und dritten Pfeiler ab. Die Antworten auf die Fragebögen, die meist pro Land zwischen 2000 und 3000 Seiten umfassten, bildeten eine Grundlage, auf die die Kommission ihre Stellungnahmen stützte. Hinzu kamen ergänzende Berichte aus den Vertretungen der Europäischen Kommission in den Beitrittsländern sowie wissenschaftliche Studien.

Die Gesamtbewertung aller Kriterien durch die Kommission ergab, dass zum Zeitpunkt der Vorlage der Stellungnahmen kein Land alle Kriterien in vollem Umfang erfüllte. Allerdings stellte die Kommission einigen Aspiranten eine positive Prognose für die mittelfristige Erfüllung aller Kriterien aus, vorausgesetzt sie setzten ihre Anstrengungen zur Vorbereitung auf den Beitritt nachhaltig fort. Sie schlug deshalb nur die genannten fünf Länder für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vor. Allerdings, so führte die Kommission weiter aus, signalisiere diese Differenzierung noch nicht, dass die Kommission für einen Gruppenbeitritt der Fünf plädiere. Die gleichzeitige Aufnahme der Beitrittsverhandlungen bedeute nicht, dass die Verhandlungen auch gleichzeitig abgeschlossen werden müssten. „Wann die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen werden, wird zum großen Teil davon abhängen, ob die weiteren Leistungen, die in den einzelnen Stellungnahmen von jedem beitriftswilligen Land verlangt werden, erbracht werden“.⁸¹⁹

Zur Unterstützung der Kandidaten schlug die Kommission die weitere Intensivierung der Heranführungsstrategie und das neue Instrument der »Beitrittspartnerschaften« vor, d.h. Vereinbarungen zwischen der Kommission und den einzelnen Kandidaten, in denen die Hilfeleistungen der EU programmiert und an zeitlich und inhaltlich präzise definierte Reformverpflichtungen der Kandidaten geknüpft werden sollten. Diese Beitrittspartnerschaften sollten den alleinigen und einheitlichen bilateralen Rechtsrahmen darstellen, in dem alle Hilfen und andere Formen der Zusammenarbeit zusammengefasst wurden. Auch das beste-

818 Vgl. Marie Soveroski, *Agenda 2000: Paving the Way for Enlargement?*, in: Marie Soveroski (Hrsg.), *Agenda 2000. An appraisal of the Commission's blueprint for enlargement*, Maastricht 1997, S. 5-28, S. 9/10.

819 Vgl. Europäische Kommission, *Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union*, a.a.O., S. 64.

hende Heranführungsinstrumentarium, wie die Assoziationsräte und -ausschüsse der Europa-Abkommen, das PHARE-Programm, die Mittel zur Agrarförderung und regionale Strukturmaßnahmen sowie die Teilnahme der Kandidaten an EU-Gemeinschaftsprogrammen sollten mit diesem neuen Instrument koordiniert werden. Die Bindung der Mittelvergabe an den Erfolg der Maßnahmen machte als Konsequenz die kontinuierliche Bewertung der Fortschritte durch die Kommission erforderlich. Die Kommission verpflichtete sich deshalb zur Vorlage jährlicher Berichte über den jeweiligen Stand der Annäherung an den gemeinschaftlichen Besitzstand und die Durchführung der „nationalen Konvergenzprogramme“.⁸²⁰

Als konkrete Hilfe der Europäischen Kommission für den Weg der MOEL in den Binnenmarkt wurde im Januar 1996 mit Mitteln des PHARE-Programms ein Büro für Informationsaustausch und technische Hilfe bei der Kommission (TAIEX-Office - Technical Assistance Information Exchange Office of the European Commission) eingerichtet. Das Büro diente den nationalen Verwaltungen in den assoziierten Staaten, die mit der Umsetzung der Rechtsangleichungsprogramme befasst waren, als zentrale Anlaufstelle. Es leistete den Administrationen bei technischen, rechtlichen und praktischen Fragen Hilfestellung, stellte Informationen zur Verfügung, beschaffte Experten oder organisierte auch Workshops zu speziellen Fragen der Binnenmarkt-Richtlinien und ihrer Umsetzung. Dazu stellte das TAIEX einen Expertenpool von Kommissionsbeamten und Beamten der nationalen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten zusammen und legte eine umfassende Datenbank aller für den Binnenmarkt relevanten Daten und Projekte an. Das Netz von Experten aus den Mitgliedstaaten sollte somit den gesamten Sachverstand in der Union zu Fragen des Binnenmarktes und der Umsetzung der Richtlinien in die Praxis für die MOEL verfügbar machen.

Die bilateralen, mit der EU abgeschlossenen Europa-Abkommen blieben neben den neuen mit der Europäischen Kommission abgeschlossenen Beitrittspartnerschaften bestehen. Das dritte Instrument der Heranführungsstrategie, der Strukturierte Dialog, erschien nach Meinung der Kommission „in seiner gegenwärtigen Form als nicht mehr angemessen.“ Als Ersatz für die multilaterale Abstimmung zwischen den EU-15 und „allen europäischen Länder, die für einen Beitritt in Frage kommen und über ein Assoziationsabkommen mit der Union verbunden sind“, schlug die Kommission eine »Europäische Konferenz« vor. Allerdings sollte der Teilnehmerkreis der Konferenz über die zehn Beitrittsländer hinausreichen und weitere potentielle Beitrittskandidaten einschließen. Die Diskussionsmaterien sollten auf die Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik beschränkt bleiben. Dieser

820 Diesen Begriff verwendet Barbara Lippert, Mittel- und Osteuropa, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1997, S. 231-240, S. 237.

Vorschlag ging auf ein ursprünglich von der französischen Regierung im Frühjahr 1996 vorgeschlagenes Gremium zur Begleitung und Steuerung des Erweiterungsprozesses zurück. Allerdings modifizierte die Kommission diese Initiative zu ihren Gunsten, in dem sie erstens die Fragen der Gemeinschaftssäule ausblendete und damit jeglichen Einflussnahmen auf die bilateralen Verhandlungen und ihren Kompetenzbereich vorbeugen wollte, und zweitens, indem sie den Mitgliederkreis über den engeren Kandidatenkreis ausdehnte. Damit sollte die Europäische Konferenz den Bezug zu den eigentlichen Beitrittsverhandlungen verlieren. Dieses multilaterale Begleitinstrument sollte vielmehr zu einem Werkzeug der politischen Auffang- und Anbindungsstrategie für die Länder in der zweiten Reihe und für spätere Beitrittsaspiranten umfunktioniert werden, insbesondere für die Türkei.

1.1.6. Auf dem Weg zur Osterweiterung: Der Luxemburger Erweiterungsgipfel und die Eröffnung der Verhandlungen

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Amsterdam vom 16./17. Juni 1997 hatten die Staats- und Regierungschefs festgestellt, dass mit dem Abschluss der Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam der „...Weg jetzt dafür frei ist, um im Einklang mit den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid den Erweiterungsprozeß einzuleiten...“⁸²¹ Dennoch stand die Reform der Politikbereiche noch aus, die in der Agenda 2000 angemahnt worden war.

Der Rat nahm im September 1997 unter luxemburgischer Präsidentschaft seine Beratungen über die Agenda 2000 auf und begann, seine eigene Bewertung der Beitrittsanträge auszuarbeiten sowie den Rahmen für den Erweiterungsprozess festzulegen. Die Konkretisierung des Erweiterungsszenarios und der begleitenden Politikangebote der EU an die Kandidaten bestimmten die Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten. Hinzu kamen weitere Fragen, die jedoch angesichts der grundsätzlicheren Probleme in den Hintergrund rückten, wie die Verständigung auf einen Verhandlungsrahmen, in dem Festlegungen zur Organisation der Beitrittsverhandlungen mit den Beitrittskandidaten und die EU-internen Abstimmungsmodalitäten aufgenommen werden sollten.

Der Bericht des Rates Allgemeine Angelegenheiten musste nach dem Auftrag des Europäischen Rates von Amsterdam die Staats- und Regierungschefs in die Lage versetzen, „die erforderlichen Entscheidungen in Bezug auf den gesamten Erweiterungsprozess“ zu treffen. Dies schloss Grundsatzentscheidungen über die Modalitäten des Beitrittsverfahrens, wie den Kandidatenkreis und das Sze-

821 Europäischer Rat von Amsterdam, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, 16./17. Juni 1997, Kapitel Erweiterung.

nario sowie über die Intensivierung der Vorbeitrittshilfen aber auch die Fragen der Reform der Unionspolitiken und die Gestaltung des künftigen Finanzrahmens ein. Allerdings war bereits zu einem frühen Zeitpunkt absehbar, dass eine Einigung auf die internen Reformen und auf das Finanzpaket für den Zeitraum 2000 bis 2006 sehr schwierig sein würde. Zur Vorbereitung der Beschlussfassung des Europäischen Rates im Dezember 1997 war deshalb vorgesehen, dass die Außenminister bis zu ihrer Tagung Ende November den Entwurf eines Abschlussberichts erstellt haben sollten, wobei die entscheidenden politischen Aspekte bei dem Treffen in Bad Mondorf am 25./26. Oktober 1997 im informellen Gymnich-Modus⁸²² diskutiert werden sollten. Die Beratungen des Rates wurden vom AStV vorbereitet, der wiederum unterstützt wurde von der Arbeitsgruppe »Erweiterung«, die sich mit den Länderstellungnahmen und den horizontalen Fragen (wie der Intensivierung der Heranführungsstrategie und der Anpassung der Heranführungshilfen) befasste sowie der Gruppe »Freunde der Präsidentschaft«, die zur Erstellung des Gesamtberichts für den Europäischen Rat konkrete Prüfaufträge des AStV zu Einzelfragen der Agenda 2000 hinsichtlich der Gemeinschaftspolitiken und der Finanzen bearbeitete. Der Ecofin-Rat der Finanzminister und der Agrarrat wurden unter der Federführung der Außenminister zu den sie betreffenden Fragen beteiligt; deren Berichte wurden in den Gesamtbericht integriert. Insgesamt fanden auf den drei Ebenen des Rates bis zum abschließenden Ministertreffen des Rates Allgemeine Angelegenheiten unmittelbar vor dem Erweiterungsgipfel der Staats- und Regierungschefs am 12./13. Dezember in Luxemburg 25 Treffen der Arbeitsgruppe Erweiterung, 18 Verhandlungsrunden der ständigen Vertreter sowie sieben Tagungen des Rates statt.

Die Diskussionen im Außenministerrat und in den Arbeitsgruppen wurden von nationalen Präferenzen und taktischen Erwägungen der Mitgliedstaaten dominiert. Drei Streitpunkte, unter denen wiederum eine Vielzahl weiterer Diskussionspunkte subsumiert werden konnte, standen im Mittelpunkt der Verhandlungen:

- a) Die Wahl des Beitritts- und Verhandlungsszenarios und damit verbunden die Festlegung des Zeitpunkts der Differenzierung unter den Bewerbern. Diese Entscheidung implizierte auch die Auswahl der Bewerber sowie die Notwendigkeit, die Türkei in dieses Szenario einzubeziehen und ein neues Forum, zum Beispiel die vorgeschlagene Europäische Konferenz, zu etablieren.
- b) Die Intensivierung der Heranführungsstrategie und die Ausgestaltung der neu zu schaffenden Beitrittspartnerschaften. Strittig war dabei die Verteilung der

822 Dieses Format informeller Treffen der Außenminister geht auf eine Initiative des damaligen deutschen Außenministers und Ratspräsidenten Genscher aus dem Jahr 1974 zurück, der die Außenminister im EPZ-Rahmen zu einem informellen Treffen, ohne Tagesordnung und ohne Berater- und Mitarbeiterstab auf Schloss Gymnich einlud. Diese Tagungen erfolgen seitdem einmal pro Präsidentschaft.

Zuständigkeiten zwischen Rat und Kommission bei der Umsetzung dieser intensivierten Strategie.

- c) Die Finanzierung der Erweiterung und damit die Einigung auf ein neues Finanzpaket und die notwendige Reform der kostenintensiven Gemeinschaftspolitiken, also der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- und Kohäsionspolitik.

Die luxemburgische Präsidentschaft formulierte in eigener Verantwortung den „Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über die Erweiterung und die Agenda 2000“⁸²³. Dieser Bericht beinhaltete im ersten Teil zu den Modalitäten des Erweiterungsprozesses die Einrichtung einer Europa-Konferenz, ferner einen einheitlichen Beitrittsprozess für alle mittel- und osteuropäischen Bewerberländer und Zypern, und schließlich eine gesonderte Strategie für die Annäherung der Türkei. Der eigentliche Beitrittsprozess sollte alle zehn MOEL und Zypern einschließen und mit einer gemeinsamen Konferenz der 26 Außenminister eingeleitet werden. Die gleichzeitige Aufnahme der Verhandlungen bedeute allerdings nicht, dass die Verhandlungen auch gleichzeitig abgeschlossen werden müssten. Vielmehr wurde die Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien als Voraussetzung eines Beitritts betont.

Die Stellungnahmen der Kommission wurden vom Rat als „gute Gesamtanalyse der Lage der einzelnen Bewerberländer“ gewürdigt. Die Mitgliedstaaten teilten den methodischen Ansatz der Kommission, die Aufnahme der Verhandlungen von der Einhaltung der politischen Beitrittskriterien zum Zeitpunkt der Prüfung abhängig zu machen, sowie zur Überprüfung der Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien einen zukunftsorientierten, dynamischen Maßstab anzulegen. Die Mehrheit der Außenminister unterstützte grundsätzlich die Differenzierung der Beitrittskandidaten durch die Kommission. Dennoch blieben besondere regionale Interessen bestimmend für einzelne Kritikpunkte. Griechenland befürwortete eine positivere Beurteilung der beiden südosteuropäischen Kandidaten Bulgarien und Rumänien; Dänemark und Schweden unterstützen ihrerseits die beiden baltischen Staaten Lettland und Litauen.⁸²⁴

Der Rat betonte damit ebenso wie die Kommission den „inkluisiven und evolutiven“ Prozesscharakter des Beitrittsszenarios und den Willen zur flexiblen und offenen Handhabung. Zugleich verbesserte das dynamisch angelegte Prozessmodell die Verhandlungsposition der EU und akzentuierte die Asymmetrie der Verhandlungspositionen. Eine gemeinsame Verhandlungsführung der MOEL gegenüber der EU und Absprachen in entscheidenden Verhandlungssituationen wurde damit erschwert. Andererseits wurden auch die Obstruktions- und

823 Rat der Europäischen Union, Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über die Erweiterung der Union und die Agenda 2000, Dok. Nr. 13241/97, Brüssel 10.12.1997.

824 Vgl. Agence Europe v. 6.10.1997. Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, die Niederlande und Großbritannien hatten der Beurteilung durch die Kommission ausdrücklich zugestimmt.

Verzögerungsmöglichkeiten der gegenwärtigen EU-Mitglieder gegenüber einer Erweiterung erschwert. Der Bericht empfahl, den Abschluss der Verhandlungen von zusätzlichen Anstrengungen und deren Umsetzung im Rahmen der Heranführungsstrategie abhängig zu machen.⁸²⁵

Den zweiten Schwerpunkt des Beschlusses bildete die Frage der Ausgestaltung dieser intensivierten Heranführungsstrategie und nach der richtigen Rechtsgrundlage zur Verabschiedung der Strategie. Umstritten war insbesondere die interne Balance zwischen Rat und Kommission; die Beziehungen der EU gegenüber den MOEL traten hinter diese interne Auseinandersetzung in den Hintergrund. Die im Rahmen der Europa-Abkommen geschaffenen Institutionen sollten eine „zentrale Rolle bei der Betreuung der Partnerschaften“ zukommen. Damit sicherten sich die Mitgliedstaaten, anders als von der Kommission ursprünglich intendiert, die Möglichkeit, die Umsetzung der Beitrittspartnerschaften und die Fortschritte der Anwärter kontinuierlich selbst überwachen und eigenständig begleiten zu können. Die Kommission hatte in ihrem Vorschlag die Beitrittspartnerschaften als bilaterale Vereinbarungen zwischen der Kommission und den Beitrittskandidaten konzipiert und damit versucht, den Einfluss der Mitgliedstaaten maximal zurückzudrängen.

Entgegen der Vorstellung der Kommission sprachen sich alle Mitgliedstaaten für eine Entscheidung des Rates sowohl über die grundsätzliche Einrichtung des Instruments der Beitrittspartnerschaft als auch bezüglich der Festlegung der wesentlichen Elemente der einzelnen Partnerschaften aus. Die Mitgliedstaaten waren nicht bereit, der Kommission weitgehend das Feld zur Vorbereitung der Kandidaten auf ihren Beitritt zu überlassen. Vielmehr forderten sie eine inhaltliche Mitsprache und eine angemessene Beteiligung. Schließlich konnte eine Einigung zwischen Rat und Kommission auf der Basis eines französischen Kompromissvorschlags gefunden werden. Danach entschied der Rat nach Art. 235 EG-Vertrag einstimmig über das neue Instrument der Beitrittspartnerschaften. Zugleich legte er fest, dass die Folgebeschlüsse zur inhaltlichen Präzisierung der einzelnen Partnerschaften dann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden sollten. Darüber hinaus erlangten die Mitgliedstaaten auch eine größere Unabhängigkeit von der Kommission in der Bewertung der Beitrittsreife der MOEL, die ihrerseits enger in die Umsetzung der Partnerschaften eingebunden wurden und damit mehr Verantwortung für die eigenen Fortschritte übernehmen sollten.⁸²⁶ Die Beitrittspartnerschaften sollten den kohärenten Rahmen bilden, in

825 Vgl. auch Anneke Hudalla /August Pradetto, Desintegration durch Integration? Dilemmata der Osterweiterung der Europäischen Union und die Europapolitik der neuen Bundesregierung, Studien zur Internationalen Politik des Instituts für Internationale Politik, an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg 1999, Heft 2, S. 18ff.

826 Barbara Lippert, Der Gipfel von Luxemburg, a.a.O., S. 19, sieht darin eine „institutionalisierte Anhörung [der MOEL durch die EU] bei der Erstellung des Fortschrittsberichts und der Bewertung der Beitrittspartnerschaften.“

dem alle Maßnahmen der Beitrittsvorbereitung zusammengefasst wurden. Sie folgten für alle zehn MOEL den gleichen Strukturen und listeten die Ziele, die Prinzipien und die Schwerpunkte der Partnerschaft auf. Mit diesem zentralen Element der intensivierten Beitrittsstrategie wurde eine neue Form der vertieften Beziehungen zwischen der Union und den Beitrittsanwärtern etabliert.⁸²⁷

Der dritte Streitpunkt in den Verhandlungen des Rates blieb die finanzielle Ausgestaltung der Erweiterung. Damit wurden zugleich die Diskussion über den künftigen Finanzrahmen der EU und die Reformen der Gemeinschaftspolitiken angesprochen. Die luxemburgische Präsidentschaft trennte durch die Gliederung des Berichtes in zwei Teile diese Finanzfragen von dem Problem der Erweiterungsmodalitäten ab; die internen Verteilungskonflikte sollten den Erweiterungsprozess nicht bremsen oder gar in Frage stellen. Dieser zweite Teil des Berichtes stellte deshalb im Gegensatz zum ersten Teil, in dem die gemeinsame Position aller Mitgliedstaaten zum Erweiterungsszenario beschrieben wurde, nur die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten und bestimmte Tendenzen der Beratungen zusammen.

Der Europäische Rat von Luxemburg verständigte sich schließlich bei der heftig umstrittenen Frage des Beitrittszenarios auf eine Kombination der vorgestellten Grundmodelle zu den Modalitäten des Beitrittsprozesses und entwickelte einen salomonischen Kompromiss, in dem er den umfassenden Erweiterungsprozess vom konkreten Beitritts- und diesen wieder vom eigentlichen Verhandlungsprozess unterschied. Somit fanden die Staats- und Regierungschefs die Quadratur des Kreises und wurden der selbst gestellten Aufgabe gerecht, zu differenzieren ohne zu diskriminieren. Danach war die Osterweiterung „ein globaler, alle Bewerberstaaten einschließender und evolutiver Prozess, der stufenweise und in einem vom Stand der Vorbereitung der einzelnen Bewerberstaaten abhängigen Tempo verlaufen wird.“⁸²⁸

Die Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen wurden von den Staats- und Regierungschefs als gute Gesamtanalyse der Beitrittsfähigkeit der einzelnen Aspiranten gelobt. Allerdings, so der Europäische Rat, sei die Umsetzung des Besitzstandes der Union in einzelstaatliches Recht notwendig, aber alleine nicht ausreichend. Vielmehr forderten die EU-Mitglieder auch die Gewährleistung der effektiven Anwendung. Die Empfehlungen der Kommission dienten den Staats- und Regierungschefs zur Gruppierung des kleinsten Kreises in diesem Szenario, der Gruppe der Bewerber, mit denen bilaterale Regierungskonferenzen für die Verhandlungen über die Bedingungen des Beitritts aufgenommen wurden. Der Europäische Rat folgte mit der Auswahl der sechs Länder den Vorschlägen der Kommission und unterstrich ebenso, dass die gleichzeitige Aufnahme von Verhandlungen nicht den gleichzeitigen Abschluss bedeute. Da-

827 Vgl. Barbara Lippert, *Der Gipfel von Luxemburg*, a.a.O., S. 18.

828 *Europäischer Rat von Luxemburg*, a.a.O., Punkt 2.

mit wurde zwar eine Gruppierung vorgenommen, aber kein Gruppenmodell etabliert. Das Angebot der Kommission, jährliche Berichte über die Fortschritte aller Anwärter anzufertigen, wurde vom Europäischen Rat angenommen. Den Gremien der Europa-Abkommen, in denen die Mitgliedstaaten die bestimmende Rolle spielten, wurde die zentrale Rolle zur weiteren Koordination der Heranführungspolitik zugewiesen.

Der Europäische Rat von Luxemburg unterstrich im Dezember 1997 mit pathetischen Worten die historische Bedeutung dieses fünften Erweiterungsprozesses: „Mit der Einleitung des Erweiterungsprozesses beginnt ein neues Zeitalter und die Spaltungen der Vergangenheit werden endgültig überwunden.“⁸²⁹ Gleichzeitig hatten die Staats- und Regierungschefs die Verbindung zu zwei maßgeblichen Problemfeldern dieser Ausdehnung des europäischen Integrationsmodells hergestellt. Mit dem Hinweis, dass dieser Erweiterungsprozess die zukünftige Sicherung von Stabilität und Wohlstand für ganz Europa verspreche, hatten sie, – erstens – die erhofften Vorteile benannt. Sie hatten aber zugleich auch – zweitens – „begonnen, über die Entwicklung der Union und ihrer Politiken insgesamt nachzudenken und nach Antworten zu suchen, die den sich für die Zeit nach dem Jahr 2000 abzeichnenden Herausforderungen gerecht werden.“⁸³⁰ Das Treffen, zu dem auch die Staats- und Regierungschefs der Beitrittskandidaten eingeladen worden waren, wurde begleitet von großem Interesse und Spannung, aber auch von „considerable lobbying by the ‚pre-ins‘“⁸³¹.

Der Gipfel von Luxemburg gab somit zwar den „Startschuss für das Abenteuer Erweiterung“⁸³², jedoch blieben auf Seiten der EU und der Bewerber zahlreiche konkrete Probleme ungelöst und viele strategische Fragen offen. Im Gegensatz zur Kommission, die mit der Agenda 2000 einen Gesamtbericht zu den Auswirkungen der Erweiterung auch ein umfassendes Reformpaket verbunden hatte, knüpften die Mitgliedstaaten dieses Paket wieder auf und konnten sich als Folge ihrer Zerstrittenheit zu den verschiedenen Bestandteilen der Agenda 2000 und der ständig wechselnden Koalitionen im Rat nicht auf einen umfassenden Reformansatz verständigen. Als Ergebnis der sehr offen gehaltenen und flexiblen Formulierungen des Europäischen Rates konnten sich alle Beteiligten und Betroffenen als Gewinner fühlen und darstellen. Zwar wurde in der deutschen und internationalen Presse die „historische Tragweite“ der Öffnung der Europäischen Union nach Osten hervorgehoben und Parallelitäten zu den historischen

829 Vgl. Europäischer Rat von Luxemburg, a.a.O.

830 Vgl. Europäischer Rat von Luxemburg, a.a.O.

831 Vgl. Graham Avery /Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield 1998, S. 135.

832 Barbara Lippert, *Der Gipfel von Luxemburg*, a.a.O.

Kongressen zur Neuordnung Europas in Wien und Jalta gezogen.⁸³³ Aber gleichzeitig wurde auf den „Fortschritt mit angezogener Handbremse“ und die „Verlogenheit“ des Prozesses hingewiesen, der keinem strategischen Konzept folge.⁸³⁴ Insbesondere die Unfähigkeit der Mitgliedstaaten, neben der grundsätzlichen Erweiterungsentscheidung auch ihre Fähigkeit und Bereitschaft zur internen Reform zu dokumentieren, wurde kritisiert. Der Europäische Rat von Luxemburg stellte somit zwar den proklamierten „historischen Meilenstein für die Zukunft der Union und ganz Europas dar“⁸³⁵, aber die Mitgliedstaaten schafften es nicht, sich auf eine umfassende und langfristige Erweiterungsstrategie zu verständigen, so die Kritik.

Mit der Verständigung durch den Europäischen Rat in Luxemburg endete die erste Phase der Erweiterungspolitik. Die Eröffnung der Europakonferenz am 12. März 1998 in London bedeutete den Beginn der zweiten Phase des Erweiterungsprozesses. In London diskutierte dieses neue Forum über die Themen »Internationale organisierte Kriminalität«, »Umwelt«, »Außen- und Sicherheitspolitik«, »Fragen der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit« sowie über »Programme zur regionalen Kooperation«. Zwei Wochen später, am 30. März 1998 trafen sich die Außenminister der 15 EU-Mitgliedstaaten mit ihren Kollegen aus den 10 mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten sowie Zypern unter Beteiligung der EU-Kommission und eröffneten damit den Beitrittsprozess. Die formellen bilateralen Beitrittsverhandlungen mit der Gruppe der sechs Kandidaten, Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland und Zypern, der sog. »Luxemburg-Gruppe«, wurden dann am 31. März 1998 aufgenommen.

1.2. Die klassische Erweiterungsmethode: Vertragsgrundlagen, Beitrittskriterien und Verfahren

Trotz der einzigartigen Herausforderung durch die Osterweiterung musste auch die fünfte Erweiterungsrunde den vertraglich festgeschriebenen Regeln und den Erfahrungen früherer Erweiterungsrunden folgen. Das Recht, einen förmlichen Antrag auf Mitgliedschaft stellen zu können, beinhaltet nicht zugleich einen Anspruch auf die Einlösung der Aufforderung in der Präambel des EU-Vertrages „an die anderen Völker Europas, die sich zu den hohen Zielen [Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen] bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen.“ Die Aufnahme in die EU erfolgt nach Zustimmung aller Organe und

833 Vgl. Michael Stabenow, „Eine Botschaft der Hoffnung und des Friedens. Die historische Entscheidung von Luxemburg“, in: FAZ v. 15.12.1997 und Lionel Barber, „Old club guards its exclusive tag“, in: FT v. 12.12.1997.

834 So der Kommentar von Josef Joffe, „Hegel und die Euroschnecke“, in: SZ v. 15.12.1997, S. 4.

835 Vgl. Europäischer Rat von Luxemburg, a.a.O.

aller Mitgliedstaaten und somit ist jeder Erweiterungsprozess Ergebnis eines internen und externen politischen Verhandlungsprozesses.

Der Erweiterungsartikel 49 des EU-Vertrags lautete:

„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.

Die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“⁸³⁶

Trotz der kurzen und scheinbar einfachen Formulierung des Beitrittsartikels ist der eigentliche Beitrittsprozess allerdings ein hochpolitischer und politisierter Prozess.⁸³⁷ Die Besonderheit von Beitrittsverhandlungen besteht darin, dass diese Verhandlungen das übliche Verfahren externer Verhandlungen der Union mit Drittstaaten verlassen. Nicht die externe Politik der EU steht im Mittelpunkt von Beitrittsverhandlungen, sondern die interne Politik und die internen Regelungsmechanismen der Union. „The wide-ranging scrutiny of all the Union’s policies in accession negotiations means that they are usually preceded and accompanied by considerable heart-searching on both sides – by both existing and prospective members – about the basic aims and means of the Union.“⁸³⁸ Das Beitrittsverfahren kann grundsätzlich in vier Phasen eingeteilt werden: die Einleitungsphase, die unionsinterne Entscheidungsphase, die eigentliche Verhandlungsphase sowie schließlich die Ratifikations- und Abschlussphase.⁸³⁹ „It is a kind of inter-governmental conference between the Member States and the applicant country.“⁸⁴⁰

Eingeleitet wird dieses Verfahren durch den Beitrittsantrag an den Rat. Mit diesem Antrag beginnt ein erster unionsinterner Abstimmungsprozess, der die

836 Die Formulierung, dass ein antragstellender Staat die Grundsätze des neuen Artikels 6, Absatz 1 erfüllen muss, wurde in die frühere Formulierung des Art. O des Vertrags von Maastricht eingefügt.

837 Burghardt und Cameron sprachen von einer „lengthy and complicated affair“. Günther Burghardt /Fraser Cameron, *The next enlargement of the European Union*, in: *European Foreign Affairs Review*, 1997, Vol. 2, Nr. 2, S. 7-21, S. 8.

838 Vgl. Graham Avery, *The Commission’s Perspective on the Enlargement Negotiations*, Working Paper in Contemporary European Studies No. 12, Sussex European Institute, 1995, S. 1.

839 Vgl. ausführlicher zum Beitrittsverfahren und dessen juristischer Bewertung Pascal Richter, *Die Erweiterung der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung der Beitrittsbedingungen*, Baden-Baden 1996, S. 160ff. und den Kommentar zum gleichlaufenden Verfahren nach Art. 237 EWG-V von Eberhardt Grabitz (Bearbeiter Vedder), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Art. 237, Rdnr. 10ff..

840 Günther Burghardt /Fraser Cameron, *The next enlargement of the European Union*, a.a.O., S. 9.

Kommission und das Europäische Parlament einschließt. Zunächst ist die Kommission aufgefordert, eine Stellungnahme an den Rat abzugeben, in der generell die Möglichkeit und die Probleme des Beitrittsgesuches zusammengefasst werden. Diese Stellungnahme beinhaltet allerdings auch eine Empfehlung an den Rat als Grundlage für einen Ratsbeschluss zur Aufnahme der Verhandlungen. Aus diesem Grund untersucht die Kommission die faktischen politischen und ökonomischen Bedingungen in den Beitrittsstaaten, gibt eine ausführliche Beschreibung und Bewertung über die Fähigkeit des Aspiranten ab, die Beitrittsbedingungen zu erfüllen, und zeigt die Probleme auf. Die Kommission beurteilt demnach detailliert die Beitrittsreife des Kandidaten. Der Rat beschließt dann einstimmig, ob die Verhandlungen über einen Beitritt aufgenommen werden sollen. Diesen ersten Schritt hatte die Europäische Kommission mit der Agenda 2000 bereits gemacht, und die Mitgliedstaaten waren dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit einer ersten Gruppe beim Treffen des Europäischen Rats in Luxemburg weitgehend gefolgt.

Mit dem Beschluss des Rates beginnt die zweite Phase, an deren Beginn das sogenannte »*screening*« steht. Damit wird die Durchleuchtung der rechtlichen, institutionellen und administrativen Strukturen in den Bewerberstaaten und der detaillierte Abgleich mit dem Besitzstand der Europäischen Union bezeichnet. Der Europäischen Kommission kommt dabei die Aufgabe zu, die Fähigkeit aller Kandidaten zur umfassenden Übernahme des „*acquis communautaire*“⁸⁴¹ zu prüfen. Strukturiert wird das *screening* und die darauf folgenden eigentlichen Verhandlungen mittels eines Textbuches, in dem der gesamte Besitzstand der EU in mittlerweile 31 Kapitel eingeteilt ist. Diese Kapitel reichen vom freien Warenverkehr über die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bis zur Einbindung der neuen Mitglieder in den Haushalts- und Finanzrahmen sowie in die Institutionen der Union. Die Durchleuchtung der Aspiranten verfolgt zwei Ziele:

1. Zunächst soll den Bewerbern der gesamte Besitzstand der EU erläutert und Möglichkeiten zur Übernahme und Umsetzung vorgeschlagen werden. Die beitretenden Staaten ihrerseits können auf die bereits erfolgte Übernahme einzelner Rechtsakte, die problemlose Übernahme zum Zeitpunkt des Beitritts oder auf besondere Probleme und deren Ursachen hinweisen.

841 Der Begriff »*acquis communautaire*« wird überwiegend in einem umfassenden Sinne als gemeinschaftlicher Besitzstand unter Einschluß des Unionsrechts verstanden. Diesen Besitzstand hatte die Kommission im Hinblick auf die Erweiterung der EU und die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft definiert als: „Inhalt, Grundsätze und politische Ziele der Verträge, einschließlich des Vertrags von Maastricht; das Folgerecht und die Rechtsprechung des Gerichtshofs; die Erklärungen und Entschlüsse der Gemeinschaft; die internationalen Abkommen und Abkommen zwischen Mitgliedstaaten, die die Tätigkeit der Gemeinschaft betreffen.“ Kommission der EG, Die Erweiterung Europas: eine neue Herausforderung, in: Beilage zum Bulletin der EG, Nr. 3/92, S. 12.

2. Darüber hinaus werden aber auch Problembereiche der Adaption lokalisiert und im günstigsten Fall Lösungswege aufgezeigt. Nur die Kommission kann mit ihrem Fachwissen, ihren Experten und ihrem Einblick in die verschiedenartigen Umsetzungswege in den einzelnen Mitgliedstaaten den Bewerbern einen umfassenden Einblick in die Anforderungen und Pflichten eines EU-Mitgliedstaates vermitteln.

Die Verhandlungen über die Modalitäten des Beitritts werden dann nach dem Wortlaut des Vertrages zwischen den Mitgliedsstaaten und dem Beitrittsaspiranten geführt. In der Praxis hat sich jedoch eine Verlagerung der Aufgaben von den Mitgliedstaaten auf die Unionsorgane entwickelt⁸⁴², allerdings bleiben alleine die Mitgliedstaaten, nicht die Europäische Union, die Vertragspartner des Beitrittsstaates. Danach vertritt die jeweilige Ratspräsidentschaft in den bilateralen Verhandlungen die einstimmig beschlossene EU-Position, den sog. »Gemeinsamen Standpunkt«, zu allen 31 Verhandlungskapiteln. Diese formale Konzentration auf die Ratspräsidentschaft und die Mitgliedstaaten bedeutet aber nicht, dass der Kommission nicht auch eine bedeutende Rolle zukäme. Sie übernimmt bei der Erarbeitung der Gemeinsamen Standpunkte der Mitgliedstaaten die Aufgabe, für den Gemeinschaftsbereich den ersten Entwurf für den Gemeinsamen Standpunkt auszuarbeiten. Diese »*Draft Common Position (DCP)*« ist die Grundlage für die Entscheidung des Rates.⁸⁴³ Der Entwurf wird dann entsprechend der hierarchischen Struktur des Rates – Arbeitsgruppe Erweiterung, AStV – weiterbearbeitet und im Rat einstimmig angenommen. Während in den Beitrittskonferenzen die regelmäßigen Treffen auf Minister- und Botschaferebene überaus förmlich verlaufen⁸⁴⁴, werden die eigentlichen inhaltlichen Verhandlungen auf Arbeitsebene oder auch in bilateralen Verhandlungen zwischen dem jeweiligen Kandidaten und einzelnen Mitgliedstaaten geführt.⁸⁴⁵ So werden nacheinander alle Kapitel abgearbeitet und die Verhandlungsergebnisse kapitelweise auf Beitrittskonferenzen von den Außenministern verabschiedet. Die Kapitel

842 Vgl. Grabitz (Vedder), a.a.O., Rndnr. 14. Der Rat verabschiedete im Juni 1970 eine Entscheidung über das Verfahren zur Strukturierung der Beitrittsverhandlungen.

843 Bezogen auf die Beitrittsverhandlungen zur Norderweiterung 1995 kommen Booß und Forman zu folgender Einschätzung: „The DCP set out the position of the applicant, the situation at the Community level, and put forward a suggestion for the Council e.g. acceptance/rejection, in full/in part, compromise solution.“ Dierck Booß /John Forman, *Enlargement: Legal and procedural aspects*, in: *Common Market Law Review*, 1995, Vol. 32, S. 95-130, S. 107.

844 Graham Avery bezeichnet den formellen Ablauf der Beitrittskonferenzen als „a kind of ‚liturgy‘ in which each side generally delivered formal speeches, not providing the chance for real discussion or negotiation in the proper sense.“ Graham Avery, *The enlargement negotiations*, in: Fraser Cameron (ed.), *The future of Europe. Integration and enlargement*, London/New York, 2004, S. 35-62, S. 40.

845 Avery bemerkte dazu: „...the real discussions took place elsewhere, behind the scenes, often between the applicants, the Presidency and the Commission.“ Graham Avery, *The Commission’s Perspective on the Enlargement Negotiations*, a.a.O., S. 3.

werden dann vorläufig geschlossen. Allerdings gilt der traditionelle Verhandlungsgrundsatz, dass nichts als endgültig vereinbart gilt, bis nicht zu allen Themen eine Verständigung gefunden wurde. Die Bewerber ihrerseits definieren Problembereiche, Ursachen und erwünschte Übergangsregelungen in eigenen Positionspapieren.

Die Beitrittsverhandlungen stellen nicht den Inhalt des *acquis communautaire* in Frage⁸⁴⁶; verhandelt wird über die Modalitäten zur Implementierung des gesamten *acquis communautaire*. Allenfalls „technische Anpassungen“, wie befristete Abweichungen oder Übergangsregelungen, könne Inhalt der Verhandlungen über die Modalitäten des Beitritts sein.⁸⁴⁷ Damit rückt der *acquis communautaire*, obwohl nirgendwo vertraglich definiert, in den Mittelpunkt der Verhandlungen. Beiden Seiten ist allerdings bewusst, dass die umfangreichen Anforderungen für die materiellen, institutionellen und gesellschaftlichen Anpassungen an das EU-System einerseits mit hohen Kosten verbunden sind und andererseits nicht in einem Schritt zum Zeitpunkt des Beitritts erfolgen können. Sowohl die staatlichen Verwaltungen (auf allen Ebenen) als auch die privaten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure in den beitretenden Staaten benötigen Übergangsphasen. Verhandlungsinhalte sind deshalb neben der Gewährung von Übergangsregelungen auch die Einräumung spezieller EU-Hilfsprogramme zur Anpassung der Verwaltung, betroffenen Branchen oder gesellschaftlichen Gruppen in den Beitrittsstaaten. Graham Avery hat die besondere Bedeutung dieser Verhandlungen für die Mitgliedstaaten einprägsam als Verhandlungen „between us and the future us“⁸⁴⁸ beschrieben.

Abgeschlossen werden die Verhandlungen mit dem Beitrittsvertrag. Die Kommission formuliert anschließend eine zweite Stellungnahme zum Ergebnis der Verhandlungsphase, die als Grundlage sowohl für den Beschluss des Europäischen Parlaments als auch des Rates dient. Das Europäische Parlament muss mit der absoluten Mehrheit seiner Abgeordneten dem Vertragsentwurf zustimmen, der Rat entscheidet einstimmig.⁸⁴⁹ Der positive Entscheid des Rates

846 Dierck Booß /John Forman, Enlargement: Legal and procedural aspects, a.a.O., S. 100, sprachen von „... a priori and unconditional acceptance by the applicant...“. Ähnlich auch Phedon Nicolaides /Sylvia Raja Boean, A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, process, timing, negotiations, European Institute of Public Administration, Maastricht 1997.

847 Allerdings hat die Aufnahme auch immer wieder zu einer Modifizierung des *acquis communautaire* geführt; z.T. auch zu permanenten Abweichungen oder förmlichen Veränderungen. Bei der Norderweiterung 1995 war dies der Fall durch zwei Protokolle zu einem neuen Ziel für die dünn besiedelten nordischen Gebiete bei den Strukturfonds, bzw. eine Ausnahme für das nordische Volk der Sami. Vgl. dazu auch Dierck Booß /John Forman, Enlargement: Legal and procedural aspects, a.a.O., S. 101/102.

848 Graham Avery, The European Union's Enlargement Negotiations, in: The Oxford International Review, 1994, Vol. 5, No. 3, S. 27-32, S. 28/29.

849 Die Zustimmung des Europäischen Parlaments ist seit der Einheitlichen Europäischen Akte für einen Beitritt erforderlich; es wurde zum ersten Mal nach der EFTA-

leitet die abschließende Ratifizierungsphase ein. Nach der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens durch die alten und die neuen Mitgliedstaaten ratifizieren alle nationalen Parlamente den völkerrechtlichen Vertrag gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften. Die Aufnahme ist somit immer ein rechtlicher Prozess, der zu einer Revision der Verträge führt.⁸⁵⁰ Das Beitrittsabkommen tritt dann zu dem vertraglich geregelten Datum mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden in Kraft.

Durch die interne und externe Dimension sowie die Einbeziehung nahezu aller supranationalen Organe der EU, der Mitgliedstaaten und des oder der Beitrittsaspiranten entsteht ein kompliziertes und komplexes Geflecht unterschiedlicher Verhandlungsinteressen und -ziele. Diese besondere Verhandlungssituation unterscheidet Beitrittsverhandlungen von anderen internationalen Verhandlungen.⁸⁵¹ Am Ende der Verhandlungen wechselt der beitretende Staat die Seite und wird zum neuen Partner. Für beide Seiten bedeutet dies, dass die Verhandlungsstrategien und die Spielräume eingeschränkt sind. Ziel der Verhandlungen kann es nicht sein, das bestmögliche und maximale Verhandlungsergebnis zu erzielen, sondern den für beide Seiten besten Kompromiss – also eine »win-win«-Situation herzustellen. Dennoch ist die Verhandlungssituation selbstverständlich von der grundsätzlichen Asymmetrie zwischen den Mitgliedern und denjenigen Staaten, die um Mitgliedschaft im »Club« nachfragen, geprägt. Die Union will und kann keine größeren Abstriche am Besitzstand hinnehmen. Für die beitretenden Staaten bedeutet dies, dass die einzige Erleichterung bei der Anpassung an das EU-System nur im Aushandeln möglichst günstiger Übergangbestimmungen und -perioden bestehen kann.

Erweiterung der EU um Finnland, Schweden und Österreich 1995 förmlich einbezogen. Zur Erweiterung um Portugal und Spanien 1986 gab das EP lediglich eine Stellungnahme ab.

850 Streinz spricht einem gemeinschaftsrechtlichen und einem völkerrechtlichen Teil des Beitrittsverfahrens. Vgl. Rudolf Streinz, *Europarecht*, Heidelberg, 6. Aufl., S. 40f.

851 Vgl. auch Phedon Nicolaides, *Negotiating effectively for Accession to the European Union: Realistic Expectations, Feasible Targets, Credible Arguments*, in: *Eipascope*, 1998, Nr. 1, S. 8-12.

Tabelle 11 Verlauf und Dauer der bisherigen Beitrittsprozesse

	Antrag	Dauer (Monate)	Stellungnahme Kommission	Dauer (Monate)	Eröffnung der Verhandlungen	Verhandlungsdauer	Beitritts- vertrag	Gesamt (Jahre/Monat)	Beitritt
Norderweiterung									
Großbritannien	10.5.1967	5	29.6.1967	33	30.6.1970	19	22.1.1972	5/7	1.1.1973
Dänemark	11.5.1967	5	29.6.1967	33	30.6.1970	19	22.1.1972	5/7	1.1.1973
Irland	11.5.1967	5	29.6.1967	33	30.6.1970	19	22.1.1972	5/7	1.1.1973
Norwegen	21.7.1967	2	29.6.1967	33	30.6.1970	19	22.1.1972	(5/5)	(1.1.1973)
Süderweiterung									
Griechenland	12.6.1975	7	29.1.1976	6	27.7.1976	34	28.5.1979	5/6	1.1.1981
Portugal	28.3.1977	14	19.5.1978	5	17.10.1978	80	12.6.1985	8/9	1.1.1986
Spanien	28.7.1977	16	29.11.1978	2	5.2.1979	76	12.6.1985	8/5	1.1.1986
EFTA-Erweiterung									
Österreich	17.7.1989	24	1.8.1991	18	1.2.1993	13	12.4.1994	5/5	1.1.1995
Schweden	1.7.1991	13	31.7.1992	6	1.2.1993	13	12.4.1994	3/6	1.1.1995
Finnland	18.3.1992	8	4.11.1992	3	1.2.1993	13	12.4.1994	2/9	1.1.1995
Schweiz	26.5.1992	-	-	-	-	-	-	-	-
Norwegen	25.11.1992	4	24.3.1993	1	5.4.1993	12	12.4.1994	(2/1)	(1.1.1995)

Osterweiterung (u. Mittelmeer-Erweiterung)									
Zypern	4.7.1990	36	30.6.1993	64	31.3.1998	61	16.4.2003	13/10	1.5.2004
Malta	16.7.1990	35	30.6.1993	79	15.2.2000	38	16.4.2003	13/10	1.5.2004
Ungarn	31.3.1994	39	16.7.1997	8	31.3.1998	61	16.4.2003	10/2	1.5.2004
Polen	5.4.1994	40	16.7.1997	8	31.3.1998	61	16.4.2003	10/1	1.5.2004
Rumänien	22.6.1995	25	16.7.1997	31	15.2.2000	62	25.4.2005	11/6	1.1.2007
Slowakei	27.6.1995	25	16.7.1997	31	15.2.2000	38	16.4.2003	8/11	1.5.2004
Lettland	13.10.1995	21	16.7.1997	31	15.2.2000	38	16.4.2003	8/6	1.5.2004
Estland	24.11.1995	20	16.7.1997	8	31.3.1998	61	16.4.2003	8/5	1.5.2004
Litauen	8.12.1995	19	16.7.1997	31	15.2.2000	38	16.4.2003	8/4	1.5.2004
Bulgarien	14.12.1995	19	16.7.1997	31	15.2.2000	62	25.4.2005	11/0	1.1.2007
Tschechien	17.1.1996	18	16.7.1997	8	31.3.1998	61	16.4.2003	8/3	1.5.2004
Slowenien	10.6.1996	13	16.7.1997	8	31.3.1998	61	16.4.2003	7/11	1.5.2004
Beitrittsverhandlungen									
Türkei	14.4.1987	32	14.12.1989	190	6.10.2005				
Kroatien	21.2.2003	14	20.4.2004	11	17.3.2005				
Island	17.7.2009	8	24.2.2010	5	27.7.2010				

Quelle: Eigene Zusammenstellung; ähnlich Christopher Preston, a.a.O., S. 11 u. 14 und Barbara Lippert, Glanzloser Arbeitserfolg, a.a.O., S. 14 u. 34.

1.3. Die Phase der Beitrittsverhandlungen

1.3.1. Der Verhandlungsbeginn zur EU-Osterweiterung

Die bilateralen Regierungskonferenzen der EU mit den sechs Beitrittsländern der ersten Gruppe am 31. März 1998 waren weitgehend identisch und geprägt von den Erläuterungen durch den britischen EU-Vorsitz und die Kommission über die Grundvoraussetzungen der Verhandlungen und die einzelnen Schritte des Beitrittsverfahrens. Dazu gehörte die Forderung, dass die Beitrittsländer sich auf die Übernahme und die effektive Anwendung des gesamten *acquis communautaire* verpflichtet hätten und Übergangsvereinbarungen die Ausnahme bleiben sollten.⁸⁵²

Wie üblich begann die erste Phase des Beitrittsprozesses mit einer vorbereitenden »Durchleuchtung«; zuvor wurde in einer ersten „didaktischen“ Phase der gemeinschaftliche Besitzstand den Beitrittsländern erläutert und sodann Sektor für Sektor im Zuge des »screening« geprüft. Dabei wurde der erforderliche Anpassungsbedarf an den *acquis communautaire* identifiziert und die Frage behandelt, ob es sich bei den identifizierten Problemen um Probleme der technischen Anpassung handelte oder um Probleme, über die verhandelt werden musste.⁸⁵³ Mit den sechs von der EU-Kommission vorgeschlagenen Kandidaten (Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern) erfolgte dieses *screening* intensiver, als mit den Kandidaten der zweiten Gruppe, also Lettland, Litauen, Slowakei, Rumänien und Bulgarien.⁸⁵⁴ Mit ihnen führte die Kommission ebenfalls einen ersten, wenngleich multilateralen und nur vorläufigen Rechtsabgleich zur Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen durch.

Die internen Diskussionen im Kreis der EU-Mitgliedstaaten waren im ersten Halbjahr 1998 von zwei Themen bestimmt:

- a) der Formulierung der Verordnungsentwürfe für die bilateralen Beitrittspartnerschaften mit den Kandidaten und
- b) von organisatorischen und verhandlungstechnischen Fragen, wie zum Beispiel der Methode und dem Kalender des *screenings*, der Einbindung der zweiten Kandidatengruppe in den Beitrittsprozess, dem Verhältnis der Regie-

852 Die Mitgliedstaaten hatten sich bis Ende März auf allgemeine Verhandlungsprinzipien verständigt, in denen z.B. fest geschrieben worden war, dass die EU restriktiv und nur unter bestimmten Bedingungen bereit sei, den Beitrittsländern Übergangsfristen einzuräumen. Vgl. Rat der EU, Erklärung der EU zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen, Dok. 6963/98 v. 19. März 1998.

853 Vgl. Michael J. Baun, *A wider Europe*, a.a.O., S. 105ff.

854 Der Beitrittsantrag Maltas ruhte zu diesem Zeitpunkt noch; er wurde erst am 10. September 1998 nach den maltesischen Parlamentswahlen wieder aufgenommen. Die Kommission legte daraufhin im Februar 1999 eine aktualisierte Stellungnahme zum maltesischen Beitrittsantrag vor.

rungskonferenzen für die Beitrittsverhandlungen und den Gremien der Assoziierungsabkommen.

Die Kommission legte ihre ersten Berichte⁸⁵⁵ über die Ergebnisse des *screenings* mit den fünf MOEL und Zypern im Oktober 1998 vor und ermöglichte damit den Übergang zum konkreten Beitrittsprozess. Die eigentlichen Verhandlungen erfolgten für jedes Land der ersten Gruppe gesondert und kapitelweise; in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 wurden bereits die Verhandlungen zu den ersten sieben Verhandlungskapiteln aufgenommen. Wie üblich wurden zunächst die Verhandlungen in den Kapiteln aufgenommen, die sich während des *screenings* als problemlos herausgestellt hatten. Am 10. November 1998 konnte die erste Beitrittskonferenz auf Ebene der Außenminister bereits die ersten drei Verhandlungskapitel „Wissenschaft und Forschung“, „Bildung“ sowie „kleine und mittlere Unternehmen“ (bei Zypern zusätzlich die Kapitel „Kultur und Audiovisuelles“ sowie „Industriepolitik“) vorläufig schließen. Die Verhandlungen befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in einer eher technischen Phase, was die Kompromissfindung zunächst erleichterte. Mit zunehmendem Schwierigkeitsgrad und wachsendem Konfliktpotenzial in den Verhandlungen zu den übrigen Kapiteln stieg dann allerdings auch die Politisierung, und die Versuche externer Einflussnahme auf den Verhandlungsverlauf nahmen zu.⁸⁵⁶

Für die weitere Steuerung und administrative Abwicklung der Beitrittsverhandlungen sowie die Koordinierung und die Zielausrichtung der EU-Beitritts Hilfen wurden die regelmäßigen Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission immer wichtiger. Die ersten Berichte der Kommission, in denen sie ihre länderspezifischen Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen vom Sommer 1997 aktualisierte und auch eine erste Zwischenbilanz der Beitrittsverhandlungen zog, bestätigten die noch immer sehr unterschiedliche Beitrittsreife der Kandidaten. Die Kommission erkannte hinsichtlich der politischen Kriterien deutliche Verbesserungen, gerade auch bei den Kandidaten in der zweiten Reihe. Der Europäischen Rat von Wien am 11./12. Dezember 1998 begrüßte die Berichte; er löste jedoch nicht die Einordnung der Kandidaten in zwei Gruppen auf. Von besonderer Bedeutung für die Gruppe der Kandidaten in der zweiten Reihe war jedoch die Erklärung des Europäischen Rats, dass das *screening* durch die Europäische Kommission aus der vorläufigen, multilateralen Phase in die, auf die eigentlichen Beitrittsverhandlungen fokussierte, bilaterale Phase übergeleitet werden sollte. Mit dem Beginn des bilateralen *screenings* am 1. März 1999 rückte auch für die Kandidaten der zweiten Gruppe die Aufnahme von formellen Beitrittsverhandlungen deutlich näher.

855 Vgl. Europäische Kommission, Regelmässiger Bericht der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, KOM (98) 700-711, 3. Oktober 1998.

856 Vgl. Michael J. Baun, A wider Europe, a.a.O., S. 199ff.; Barbara Lippert, EU-Osterweiterung als doppelte Reifeprüfung, in: Barbara Lippert (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 17-56ff.

Im Jahr 1999 erfuhr der Erweiterungsprozess insgesamt eine deutliche Dynamisierung. Unter deutscher und finnischer Ratspräsidentschaft im Jahr 1999 wurden insgesamt 23 der 31 Verhandlungskapitel mit den Staaten der ersten Gruppe aufgerufen, von denen zwischen acht (Estland) und elf (Zypern) bereits vorläufig geschlossen werden konnten. Insbesondere der Krieg im ehemaligen Jugoslawien im Frühjahr 1999 unterstrich die besondere sicherheits- und stabilitätspolitische Bedeutung der EU und der Beitrittsperspektive.⁸⁵⁷ Der Einsatz der NATO in Jugoslawien „provozierte eine Neubewertung der Erweiterungspolitik.“⁸⁵⁸ Die Kommission schlug vor, die Unterscheidung zwischen den Ländern der beiden Gruppen aufzugeben und die Verhandlungen mit allen zwölf Kandidaten differenziert weiterzuführen. Auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission vereinbarten die europäischen Staats- und Regierungschefs bei ihrem Treffen in Helsinki im Dezember 1999 einen Strategiewechsel; sie erzielten Einvernehmen über die Ausweitung der bilateralen Beitrittsverhandlungen auf die sechs Kandidaten der zweiten Reihe, also die Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Lettland, Litauen und Malta. Zugleich wurde als Zielmarke die Schaffung der Aufnahmevoraussetzungen in der Union für die ersten Beitritte für den Zeitraum 2002/2003 vereinbart sowie die Türkei als Beitrittskandidat anerkannt.⁸⁵⁹ Mit diesem „Kurswechsel“⁸⁶⁰ wurde die Einteilung der Beitrittskandidaten in zwei Gruppen beendet. Welche und wieviele Verhandlungskapitel mit den einzelnen Bewerberländern sukzessive eröffnet werden, sollte alleine nach dem Grad der Vorbereitung beurteilt werden.⁸⁶¹

Die portugiesische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2000 formulierte als Fahrplan für die weiteren Verhandlungen die Öffnung aller Verhandlungskapitel mit den Beitrittsländern der »Luxemburg-Gruppe«. Auch die schwierigen Verhandlungskapitel sollten geöffnet werden, wie die Kapitel Landwirtschaft, Justiz und Inneres, Regionalpolitik, Freizügigkeit, Finanzkontrolle und Haushalt. Seit dem 15. Februar 2000 führte die Union auch Beitrittsverhandlungen mit den

857 Vgl. Günter Verheugen, Die EU-Erweiterungsverhandlungen – Stand und Ausblick, in: *Integration*, 2000, 23. Jg, H. 4, S. 221-228; Michael J. Baun, *A wider Europe*, a.a.O., S. 123.

858 Vgl. Barbara Lippert, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union – Stabilitätsexport mit Risiken, in: Barbara Lippert (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn 2000, S. 105-164, S. 119.

859 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Helsinki, 11. und 12. Dezember 1999, Ziffern 3 ff.

860 Barbara Lippert, Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Bonn 2000, S. 35-46, S. 40.

861 Mit dieser Ausweitung und der Dynamisierung der Beitrittsverhandlungen konnte die Europäische Kommission die ursprünglich geäußerten Bedenken und Vorbehalte ausräumen, parallele Verhandlungen mit einer großen und sehr heterogenen Kandidatengruppe würden zu einer Überlastung der Administration führen und seien schon alleine aus diesen technischen Gründen nicht zu bewältigen.

Staaten der sogenannten »Helsinki-Gruppe«; mit ihnen sollten die ersten fünf Kapitel eröffnet werden.⁸⁶² In der Folge entwickelten sich eine Konkurrenzsituation und ein informeller Platzierungswettbewerb im Kreis der zehn Kandidatenländer im „Wettlauf nach Brüssel“.⁸⁶³ Umgekehrt kam es auf der Seite der EU-15 zu einem informellen Wettbewerb zwischen den Präsidentschaften, wieviele Verhandlungskapitel während des sechsmonatigen Vorsitzes abgeschlossen werden konnten.

Die Kandidaten der ersten Gruppe ihrerseits trafen sich inzwischen regelmäßig, um ihre Verhandlungspositionen abzustimmen.⁸⁶⁴ Im Gegensatz zu den ersten Verhandlungskapiteln forderten die Beitrittsländer nun auch Übergangsregelungen. Die Übergangsfristen betrafen die bestehenden Freihandelsabkommen zwischen den Ländern der ersten Gruppe und den Kandidaten der zweiten Gruppe, wie z. B. zwischen der Tschechischen und der Slowakischen Republik oder zwischen den baltischen Staaten. Grundsätzlich vertraten die EU-Mitgliedstaaten die Haltung, dass Übergangsregelungen nur als Ausnahmeregelungen auf wenige Bereiche sowie zeitlich und inhaltlich begrenzt bleiben müssten; der *acquis* dürfe nicht abgeändert und das Funktionieren des Binnenmarktes nicht beeinträchtigt werden. Für die EU stand zu diesem Zeitpunkt der Abschluss der Agenda 2000-Verhandlungen im Vordergrund. Mit der Verständigung auf die Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2000 bis 2006 wurde auch eine Vorentscheidung über die Kosten und die Reform der ausgabenwirksamen Politiken der EU getroffen.⁸⁶⁵ Der Abschluss der Finanzverhandlungen war von mittelbarer Relevanz für den Beitrittsprozess, denn erst nach einer Verständigung auf den Finanzrahmen zwischen den EU-15 konnten die schwierigen Verhandlungskapitel »Regionalpolitik« und »Landwirtschaft« geöffnet werden.

Dem unterschiedlichen Verhandlungsbeginn entsprechend lagen die Staaten der »Helsinki-Gruppe« zunächst deutlich zurück. Die Europäische Kommission versuchte allerdings, das in Helsinki vereinbarte »*catch up*«-Prinzip durch eine besondere Verhandlungsstrategie für die Länder der früheren zweiten Gruppe in die Praxis umzusetzen. Zugleich intensivierte sie den Monitoring-Prozess für die Kandidaten der Luxemburg-Gruppe, die den gesamten, seit 1999 aktualisierten und erweiterten *acquis communautaire* übernehmen mussten. Dabei konnte auch eine Wiedereröffnung von bereits vorläufig geschlossenen Verhandlungskapiteln notwendig werden.

862 Die Fortschritte der Beitrittsverhandlungen wurden seither in Form tabellarischer Aufstellungen regelmäßig veröffentlicht, in denen die Zahl der eröffneten Verhandlungskapitel und die Zahl der vorläufig abgeschlossenen Kapitel differenziert nach Kandidat aufgeführt wurde.

863 Lippert, EU-Osterweiterung als doppelte Reifeprüfung, a.a.O., S. 18, ähnlich Graham Avery, The European Union's Enlargement Negotiations, a.a.O., S. 44.

864 Vgl. Michael J. Baun, A wider Europe, a.a.O., S. 200.

865 Vgl. hierzu ausführlich die Fallstudie in Kapitel IV.

In ihren jährlichen Fortschrittsberichten und ihrem Strategiepapier zur Erweiterung vom 8. November 2000⁸⁶⁶ formulierte die Kommission eine überarbeitete Wegskizze, die sogenannte *road map*, für die weiteren Beitrittsverhandlungen. Danach sollten in den nächsten eineinhalb Jahren zunächst die problematischen, binnenmarktrelevanten Kapitel, wie z. B. die Personenfreizügigkeit, und zuletzt die finanziell relevanten Kapitel (d.h. Haushalt, Landwirtschaft und Regionalpolitik) sowie Institutionen behandelt werden.

Tabelle 12 Road Map der Beitrittsverhandlungen 2001/02

<i>Prioritätenschema 1. Hälfte 2001</i>	<i>Prioritätenschema 2. Hälfte 2001</i>	<i>Prioritätenschema 1. Hälfte 2002</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Freier Warenverkehr – Freizügigkeit – Freier Dienstleistungsverkehr – Freier Kapitalverkehr – Gesellschaftsrecht – Kultur und audiovisuelle Medien – Sozialpolitik und Beschäftigung – Umwelt – Auswärtige Angelegenheiten 	<ul style="list-style-type: none"> – Wettbewerbspolitik – Verkehrspolitik – Energie – Steuern – Zollunion – Landwirtschaft (insb. Tier- und Pflanzengesundheit) – Fischerei – Justiz und Inneres – Finanzkontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> – Landwirtschaft (Finanzfragen) – Regionalpolitik und strukturpolitische Instrumente – Finanz- und Haushaltsbestimmungen – Institutionen – Sonstiges

Quelle: Europäische Kommission, Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt 2000, KOM (2000)700 v. 8.11.2000, S. 29ff.

Um die Dynamik des Prozesses zu erhalten, schlug sie vor, die Zahl der offenen Verhandlungsfragen zu reduzieren. Hierzu forderte sie die Mitgliedstaaten auf, den Beitrittskandidaten vermehrt Übergangsregelungen einzuräumen, und empfahl als neues Verhandlungsinstrument die Möglichkeit eines Teilabschlusses für problematische Einzelfragen. Bei einzelnen Kapiteln, bei denen nur relativ wenige und besonders schwierige Fragen offengeblieben seien, sollte eine Art »Wiedervorlage« möglich sein, bei der nur noch die strittigen Fragen wieder aufgegriffen werden sollten. Erweiterungskommissar Günter Verheugen sprach von einer „Verdichtung des Prozesses“.⁸⁶⁷

Der von der Kommission vorgelegte Beitrittsfahrplan war ein Kompromiss, um das Tempo zu erhöhen, ohne die EU zugleich auf ein Zieldatum festzulegen.

866 Europäische Kommission, Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt 2000, KOM (2000)700 v. 08.11.2000.

867 Vgl. Günter Verheugen, Die EU-Erweiterungsverhandlungen, a.a.O., S. 224.

Dennoch legte sich die EU mit der in Nizza angenommenen *road map* selbst eine Messlatte für ihren Erweiterungswillen an; Verhandlungsverlauf und -tempo waren nun politisch verbindlich vorgegeben. Die Umsetzungsbilanz der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft bis zum vorgesehenen Abschluss der Verhandlungen im zweiten Halbjahr 2002 unter dänischem Vorsitz wurde zum Lackmustest auf die praktische Umsetzung der *road map* – Peter Ludlow sprach von einem „beauty contest“⁸⁶⁸ der Präsidentschaften.

Der Europäische Rat von Nizza billigte diese Vorschläge der Kommission und bestätigte den Fahrplan zur Fortsetzung der Verhandlungen. Als Zieldatum für den Abschluss der Verhandlungen mit den qualifiziertesten Kandidaten wurde erstmals Ende 2002 genannt, damit diese bereits im Frühjahr 2004 als neue Mitglieder an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen könnten. Dies traf für die Länder der »Luxemburg-Gruppe« (Zypern, Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn) und einige Länder aus der »Helsinki-Gruppe« (Litauen, Lettland, Slowakei und Malta) zu; die beiden Kandidaten Bulgarien und Rumänien wurden nicht zu dem Kreis gezählt. Die Kommission stellte in ihren Fortschrittsberichten für das Jahr 2000 fest, dass die politischen Kriterien von allen Ländern (mit Ausnahme der Türkei) erfüllt wurden. Probleme gab es allerdings noch bei der Korruptionsbekämpfung und der Verbesserung der Lage der Roma. Bei den ökonomischen Kriterien stellte die Kommission eine Rangliste auf, die die beiden Mittelmeerkandidaten Zypern und Malta anführten. Für die MOEL prognostizierte die Kommission, dass Estland, Ungarn und Polen gefolgt von Tschechien und Slowenien die Kriterien „in naher Zukunft“ erfüllen könnten. Insgesamt konstatierte sie gute Fortschritte bei der Übernahme des Besitzstandes in den Kapiteln Dienstleistungsverkehr, Kapitalverkehr, Gesellschaftsrecht, Umwelt, Justiz und Inneres; noch unbefriedigend waren die Fortschritte in den Bereichen Sozialpolitik und Beschäftigung.

Nachdem bis zum September 2000 alle Verhandlungskapitel für die Staaten der ersten Gruppe geöffnet waren und die Beitrittskandidaten ihre Vorstellungen zur Gewährung von Übergangsregelungen vorgelegt hatten, begann aus Sicht der EU die entscheidende Verhandlungsphase über die Notwendigkeit und die Einzelheiten möglicher Übergangsfristen. Insgesamt lagen rund 340 Anträge auf Übergangsfristen alleine im Bereich Landwirtschaft vor und ca. 170 Anträge in den anderen Verhandlungskapiteln. Grundsätzlich hatten die EU und die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten zu den beantragten Übergangsregelungen keine inhaltliche Stellung bezogen, noch selbst Übergangsfristen zum Schutz eigener Interessen gefordert.

Die schwedische und belgische Präsidentschaften im Jahr 2001 orientierten sich an dem vereinbarten Beitrittsfahrplan und trieben die Verhandlungen weiter

868 Peter Ludlow, *The Making of the new Europe. The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002, Brüssel 2004*, S. 55.

voran, um die noch offenen Fragen abzuschließen. Der schwedische Vorsitz suchte den Abschluss der Verhandlungen u.a. für die Themen Freizügigkeit und Umwelt; die belgische Präsidentschaft verhandelte u.a. über die Kapitel Landwirtschaft, Justiz und Inneres. Lediglich die finanzrelevanten Fragen wurden bis zur ersten Hälfte des Jahres 2002 zurückgestellt.

Die Wegskizze, verbunden mit den neuen Möglichkeiten des Teilabschlusses in einzelnen Kapiteln, beschleunigte die Verhandlungen deutlich. Die Länder der »Helsinki-Gruppe« konnten weitgehend zu den Kandidaten der ersten Gruppe aufschließen und diese zum Teil sogar überholen. In ihren Fortschrittsberichten für das Jahr 2001 prognostizierte die Kommission deshalb, dass mit Ausnahme Rumäniens und Bulgariens alle Kandidaten Ende 2002 für den Beitritt bereit sein könnten, sofern das Reformtempo beibehalten werde. Unabdingbare Voraussetzung für den Abschluss der Verhandlungen zum anvisierten Zeitpunkt war, dass sich die EU-15 auf Gemeinsame Standpunkte zu den finanzrelevanten Kapiteln Landwirtschaft, Regionalpolitik und Haushalt verständigen konnte. Die Interessenlage der Mitgliedstaaten war allerdings gerade bei diesen Verhandlungsthemen überaus kontrovers. Hinzu kam, dass auch zu den besonders umstrittenen Fragen wie der Arbeitnehmerfreizügigkeit und dem Erwerb von Grundbesitz noch keine Verständigung in den Beitrittsverhandlungen erreicht werden konnte. Während die unmittelbaren Nachbarn zu den Beitrittsländern eine mehrjährige Übergangsregelung für die Personenfreizügigkeit gefordert hatten, um ihre nationalen Arbeitsmärkte schützen zu können, hatte Spanien seine Zustimmung zu diesem Gemeinsamen Standpunkt der EU von einer Garantie der Fortsetzung der Zahlungen aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds an Spanien abhängig gemacht.

Die Kommission legte ihren Vorschlag für einen Gemeinsamen Standpunkt zu diesem besonders sensiblen Kapitel Personenfreizügigkeit im April 2001 vor.⁸⁶⁹ Die Mitgliedstaaten einigten sich dann erst im zweiten Anlauf am 28. Mai 2001 im ASStV auf eine gemeinsame Verhandlungsposition, nachdem der Rat am 14. Mai 2001 noch keinen Kompromiss vereinbaren konnte. Die gemeinsame Verhandlungsposition, die allen Kandidaten mit Ausnahme Zyperns und Maltas vorgelegt wurde, sah vor, dass jeder Mitgliedstaat der EU-15 nationale Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu seinem Arbeitsmarkt erlassen konnte. Zunächst sollten die Mitgliedstaaten die Kommission darüber informieren, ob sie von dieser Möglichkeit für die Dauer von zwei Jahren Gebrauch machen wollten. Diese Maßnahmen sollten um drei weitere Jahre verlängert werden können. Fünf Jahre nach dem Beitritt sollte letztmalig eine Verlängerung um weitere zwei Jahre möglich sein, sodass insgesamt eine gestaffelte

869 Communication from Mr. Verheugen in Agreement with Mrs. Diamantopoulou, Essential Elements for the Draft Common Positions concerning "Freedom of Movement of Persons"; Dok. MD 219/01 v. 17.4.2001.

siebenjährige Übergangsfrist nach der Formel 2+3+2-Jahre erreicht werden konnte.⁸⁷⁰

Nach dieser Einigung rückten die finanzrelevanten Verhandlungskapitel, also das Landwirtschaftskapitel, das Haushaltskapitel und die Kohäsionspolitik, in den Mittelpunkt der EU-internen Verhandlungen. Von besonderer Bedeutung für die Einigung in Kreis der EU-15 war, dass mit Spanien ein im Bereich der EU-Strukturfonds besonders profilierter Akteur mit besonderen nationalen Interessen im ersten Halbjahr 2002 den Ratsvorsitz übernahm. Madrid musste also im gemeinsamen europäischen Interesse die Verantwortung übernehmen, um den Kompromiss der EU-15 zustande zu bringen und den mehrfach von den Staats- und Regierungschefs bestätigten Zeitplan und das Zieldatum für den Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2002 einhalten zu können.

1.3.2. Die Schlussphase der Verhandlungen

Mit der Übernahme der Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 wechselte Spanien, das Sprachrohr der Kohäsionsländer in der EU-15, seine Rolle in den Beitrittsverhandlungen. Als Vorsitzland konnte die spanische Regierung keine einseitig auf die nationalen Haushaltsinteressen orientierte Politik verfolgen, sondern musste flexibel agieren und Kompromisse vermitteln, wenn der Verhandlungsfahrplan von Nizza weiterhin Bestand haben sollte. Das spanische Arbeitsprogramm sah die Verständigung auf gemeinsame EU-Standpunkte zu den Kapiteln Landwirtschaft, Regionalpolitik, Finanzen und Institutionen vor und – wenn möglich – den vorläufigen Abschluss der Beitrittsverhandlungen in diesen Bereichen. Um den angestrebten Abschluss der Verhandlungen bis Jahresende tatsächlich erreichen zu können, nahm ab März 2002 eine zusätzliche Arbeitsgruppe des Rates ihre Arbeit auf. Diese neue Ratsarbeitsgruppe »Beitrittsvertrag« hatte die Aufgabe, die Beitrittsverträge auf der Grundlage der bisherigen Verhandlungsergebnisse vorzubereiten.

Die spanische Präsidentschaft konnte 43 Verhandlungskapitel vorläufig schließen – der belgische Vorsitz im 1. Halbjahr 2001 hatte in 44 Kapiteln und der schwedische Vorsitz im 2. Halbjahr 2001 sogar in 67 Kapiteln die Verhandlungen erfolgreich abschließen können. Für den weiteren Verlauf war die Verständigung der EU-15 auf Gemeinsame Standpunkte zu den schwierigen Kapiteln Regionalpolitik, Haushalt und Institutionen vorrangig. Durch das Ausklammern des Sonderproblems der Integration der Kandidaten in das System der Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik konnte auch für das Kapitel Landwirtschaft eine weitgehende Verständigung auf Produktionsquoten und die

870 Vgl. hierzu auch Graham Avery, *The European Union's Enlargement Negotiations*, a.a.O., S. 48ff.

Förderung der ländlichen Entwicklung erreicht werden.⁸⁷¹ Ebenfalls wichtig waren die Abschlüsse im Bereich Energie durch eine Verständigung auf einen Stufenplan zur Abschaltung des Atomkraftwerks Ignalina in Litauen sowie im Bereich Verkehr. Der Gipfel von Sevilla am 21. und 22. Juni 2002 diente für diese Fortschritte als wichtige Zwischenetappe. Der Europäische Rat vereinbarte, dass die Verhandlungen über einen Gemeinsamen Standpunkt zum Finanzpaket der Osterweiterung bis zum Europäischen Rat im Oktober abgeschlossen sein sollten, um das nochmals bestätigte Zieldatum zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen im Dezember 2002 einhalten zu können. Das Jahr 2002 wurde damit zur entscheidenden Schlussphase des Beitrittsprozesses.⁸⁷²

Die Kommission legte ihre jährlichen Fortschrittsberichte zum Stand der Beitrittsreife der Kandidaten bereits am 9. Oktober 2002 vor. Wie erwartet, empfahl sie den Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit zehn Kandidaten: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern. Diese zehn Staaten erfüllten die politischen Beitrittskriterien; die wirtschaftlichen Kriterien (funktionierende Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit) wurden zwar nur von Malta und Zypern bereits erreicht, aber die acht übrigen Kandidaten würden nach der Bewertung der Kommission die ökonomischen Kriterien bis zum Abschluss des Ratifizierungsprozesses und damit bis zur formellen und offiziellen Mitgliedschaft erfüllen können. Die Beitrittsverhandlungen seien inzwischen so weit fortgeschritten und die Kandidaten hätten ihre Verpflichtungen zur Umsetzung des *acquis* soweit erfüllt, dass ein Abschluss der Verhandlungen bis zum Jahresende 2002 realistisch sei.

Zur Kontrolle, ob die Beitrittsländer ihre Anstrengungen zur Erfüllung der ökonomischen Kriterien auch weiter beibehielten, verpflichtete sich die Kommission, die Entwicklung und den Implementierungsprozess in den künftigen Mitgliedsstaaten auch weiterhin genau zu überwachen. Dieses Monitoring sollte auch nach der Unterzeichnung der Beitrittsverträge bis zu deren Inkrafttreten, d.h. bis zum tatsächlichen Beitritt, fortgesetzt werden. Die Kommission beabsichtigte, sechs Monate vor dem avisierten Beitrittsdatum einen letzten umfassenden Monitoring-Bericht für jeden einzelnen Kandidaten vorzulegen. Übergangsregelungen zugunsten der Kandidaten wurden überall dort gewährt, wo spürbare Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt nicht zu erwarten waren, wie z. B. beim Bau städtischer Kläranlagen und der Anlage der 90-Tage-Erdölreserve. Zugunsten der EU-15 wurden Übergangsregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Straßengüterverkehrsmärkte (Kabotage) und im Bereich von Pharmazeutika ausgehandelt.

871 Das schwierige Teilkapitel Tier- und Pflanzenschutz konnte mit sieben Beitrittsländern abgeschlossen werden.

872 Vgl. hierzu sehr ausführlich Peter Ludlow, *The Making of the new Europe*. a.a.O.

Von besonderer Bedeutung waren die von der Kommission vorgeschlagenen Schutzklauseln. Im Beitrittsvertrag sollten drei unterschiedliche Schutzklauseln enthalten sein:

- a) Eine allgemeine wirtschaftliche Klausel sollte in Fällen, wo „ernsthafte Schwierigkeiten entstehen, welche in einem Bereich der Wirtschaft andauern oder welche eine ernsthafte Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eines Bereichs verursachen könnten“ zur Anwendung kommen. Diese Klausel sollte es der Kommission erlauben, auf Antrag und zugunsten eines neuen oder alten Mitgliedes bis zu drei Jahre nach dem Beitritt geeignete Beschränkungen oder andere Schutzmaßnahmen erlassen zu können.
- b) Eine spezielle Klausel zum Schutz des Binnenmarktes. Danach sollte die Kommission Vorsichtsmaßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen für mindestens zwei Jahre festlegen können, wenn Verpflichtungen aus dem Beitrittsvertrag nicht eingehalten würden und das Funktionieren des Binnenmarktes hierdurch in Gefahr wäre.
- c) Eine dritte Schutzklausel sollte es ermöglichen, bestimmte Vorschriften der gegenseitigen Anerkennung im Bereich Justiz und Inneres außer Kraft zu setzen, wenn schwerwiegende Verstöße gegen den *acquis* in diesem Bereich vorlägen.

Damit rückte die Einigung auf einen Gemeinsamen Standpunkt der EU-15 zum dem schwierigen Finanzpaket aus in den Mittelpunkt. Die Kommission hatte am 30. November 2001 eine Informationsnote zur Regionalpolitik und am 30. Januar 2002 ein Diskussionspapier zur Integration der neuen Mitglieder in die Gemeinsame Agrarpolitik sowie einen umfassenden Vorschlag zu den Kosten der Erweiterung in den Bereichen Landwirtschaft und Regionalpolitik vorgelegt.⁸⁷³

Die Verhandlungen über die inhaltlichen Aspekte der Regionalpolitik waren im Kreis der EU-15 relativ unumstritten. Die Kommission hatte vorgeschlagen, dass der Schwellenwert für die Bestimmung der Ziel 1-Regionen auch weiterhin bei 75 Prozent des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt (in Kaufkraftparitäten) der alten Mitgliedstaaten von 1999 berechnet werden sollte und dass die Regionen in den Beitrittsländern auf Grundlage einer Referenzperiode der letzten drei Jahren vor dem Abschluss der Verhandlungen bestimmt werden sollten. Nach den ersten Berechnungen der Kommission würden alle Beitrittsländer

873 Vgl. Information Note on Chapter 21. “Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments” of Enlargement Negotiations (Worked out by Commissioners Verheugen and Barnier in agreement with Commissioners Diamantopoulou and Fischler), Doc. ELARG 347 v. 23.11.2001; Europäische Kommission, Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, Diskussionspapier, SEK(2002) 95 v. 30.1.2002; Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, Informationsvermerk. Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen, SEK(2002) 102 v. 30.1.2002.

außer Zypern in die höchste Förderkategorie fallen. Nur die Hauptstadtregionen Prag, Bratislava und Budapest würden nicht unter die höchste Förderstufe fallen, sondern wären nur im Rahmen von Ziel 2 förderfähig. Dieser Vorschlag bedeutete, dass keine grundlegende Veränderung des rechtlichen Status quo in der Strukturpolitik vorgenommen werden sollte; die Verhandlungen konzentrierten sich demzufolge auf die Finanzausstattung. Danach sollten in den Jahren 2004 bis 2006 Ausgaben in Höhe von insgesamt 40,16 Mrd. Euro für die Erweiterung veranschlagt werden. Die ursprünglich veranschlagten Kosten sollten um rund 2,5 Mrd. Euro unterschritten werden.

Tabelle 13 Vorschlag der Kommission zur Finanzierung der Erweiterung v. 30. Januar 2002 (in Mio. € in Preisen von 1999)

	2004	2005	2006
1. Mittel für Verpflichtungen			
a.) Landwirtschaft	2048	3596	3933
Marktordnung	516	749	734
Ländliche Entwicklung	1532	1674	1781
Direktzahlungen*		1173	1418
b.) Regionalpolitik	7067	8150	10350
c.) Interne Politikbereiche	1176	1096	1071
Nukleare Sicherheit			
KKW Bohunice	20	20	20
KKW Ignalina	105	70	70
Verwaltungsaufbau	200	120	60
Zypern	39	67	100
d.) Verwaltung	503	558	612
Verpflichtungen insgesamt	10794	13400	15966
Mittel für Zahlungen	5686	10493	11840

* Da Zahlungen von der KOM an die Mitgliedstaaten im Bereich Direktzahlungen immer für das jeweils zurückliegende Jahr geleistet werden, waren nur Beträge für 2005 und 2006 vorgesehen.

Quelle: Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, Informationsvermerk. Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen, SEK(2002) 102 v. 30.1.2002.

Für die schwierige Frage der Integration der künftigen Mitglieder in die Gemeinsame Agrarpolitik schlug die Kommission vor, dass die Kandidaten stufenweise in das System der Direktzahlungen einbezogen werden sollten. Im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft sollten 25 Prozent der aktuellen EU-Quoten gezahlt werden; dieser Betrag sollte danach jedes Jahr gesteigert werden bis 2013 der Stand von 100 Prozent erreicht wäre.

Dieser Vorschlag wurde von den Nettozahlern Deutschland, Schweden, Großbritannien und den Niederlanden abgelehnt. Auf der anderen Seite war insbesondere Frankreich nicht bereit, das bestehende System der Direktzahlungen an

ihre Landwirte abzuändern, um mithilfe der so erzielten Einsparungen die Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten zu finanzieren. In der zweiten Jahreshälfte 2002 entwickelten sich diese gegensätzlichen Positionen zu einem deutsch-französischen Konflikt, der erst in bilateralen Gesprächen auf höchster Ebene beigelegt werden konnte. Der Europäische Rat vom 24./25. Oktober 2002 in Brüssel schaffte schließlich den Durchbruch bei den Verhandlungen über die Finanzierung der Erweiterung. Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich auf der Basis eines deutsch-französischen Vorschlags, den Bundeskanzler Schröder und der französische Präsident Chirac in direkten Gesprächen unmittelbar vor dem Gipfeltreffen vereinbart hatten.

Tabelle 14 Ansätze der Agenda 2000 für die Erweiterung (in Mio. € in Preisen von 1999)

Jahre	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
Landwirtschaft	1600	2030	2450	2930	3400	12410
Regionalpolitik	3750	5830	7920	10000	12080	39580
Interne Politikbereiche	730	760	790	820	850	3950
Verwaltung	370	410	450	450	450	2130
Verpflichtungen insgesamt	6450	9030	11610	14200	16780	58070

Quelle: Informationsvermerk der Kommission: Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen, Dok. 6045/02 v. 7.2.2002.

Für das Kapitel Landwirtschaft wurde der Vorschlag der Kommission zu einem *phasing-in* der Beitrittsländer in das System der Direktzahlungen übernommen. Ausgehend von einem Niveau von 25 Prozent der Zahlungen im Jahre 2004 sollten die neuen Mitglieder stufenweise bis zum Jahr 2013 in das System hinein gleiten (2004: 25%, 2005: 30%, 2006: 35%, 2007: 40% danach in 10%-Schritten bis 2013). Gleichzeitig wurde die Gesamthöhe der marktbezogenen Ausgaben und der Direktzahlungen ab 2006 für die EU-25 auf die Summe des Betrages, der 2006 für die EU-15 (ca. 43 Mrd. Euro) sowie für Beitrittsländer (ca. 4 Mrd. Euro) zur Verfügung stehen sollte, eingefroren. Das *phasing-in* zugunsten der neuen Mitgliedstaaten bedeutet demnach zugleich eine schrittweise Reduzierung der Direktzahlungen in den alten Mitgliedstaaten. Außerdem wurde ein Inflationsausgleich von jährlich 1 Prozent vereinbart. Der Kompromiss enthielt somit lediglich eine finanzielle Plafondierung der Agrarausgaben im Bereich der Direktzahlungen, eine inhaltliche Diskussion über eine Reform der europäischen Agrarpolitik war nicht möglich und wurde vertagt.

Im Bereich der Regionalpolitik sollten die Beitrittsländer rund 23 Mrd. Euro erhalten, der Anteil für den europäischen Kohäsionsfonds wurde um ca. 1,5 Mrd. Euro aufgestockt. Der Vorschlag der Kommission hatte zunächst 25,6 Mrd. Euro vorgesehen, während die Nettozahler lediglich 21,2 Mrd. Euro bereit-

stellen wollten. Dieses Budget sollte nach den bereits im Rahmen der Beitrittsverhandlungen über das Kapitel »Regionalpolitik« vereinbarten Prozentsätzen auf die zehn Kandidaten aufgeteilt werden.

Die letzte strittige Frage in dem Bereich der Finanz- und Haushaltspolitik betraf die Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in das Eigenmittelsystem der EU. Die neuen Mitglieder sollten nach den Vorstellungen der EU vom ersten Tag ihrer Mitgliedschaft an Beiträge an den EU-Haushalt abführen. Um zu verhindern, dass einige Länder im Jahr 2004 de facto zunächst zu Nettozahlern würden, sollten die betroffenen Länder Haushaltsausgleichszahlungen von der EU erhalten. Die Ausgleichszahlungen waren degressiv und befristet für die Jahre 2004 bis 2006 vorgesehen. Die Beitrittsländer hatten ihrerseits eine Verbesserung ihrer Position gegenüber den Vorbeitrittshilfen und hierzu ein langsames *phasing-in* bei den Zahlungen an den EU-Haushalt gefordert.

Mit dem im Oktober vom Europäischen Rat vereinbarten Angebot zu den Finanzaspekten der Osterweiterung⁸⁷⁴ versuchte der dänische Ratsvorsitz im 2. Halbjahr 2002 eine Verständigung mit den zehn Kandidaten zu erreichen, damit der Beitrittsvertrag wie vorgesehen im April 2003 in Athen unterzeichnet werden konnte. Die Außenminister der EU und der zehn Beitrittsländer hatten sich bereits am 18. November 2002 gemeinsam auf den 1. Mai 2004 als offiziellen Beitrittstermin verständigt. In den intensiven Verhandlungen zwischen der EU und den Beitrittsländern im November konnte nicht in allen, aber in vielen Punkten eine Einigung erzielt werden. Der dänische Vorsitz hatte schließlich am 25. November 2002 ein verändertes Kompromisspaket zum Abschluss der Verhandlungen vorgelegt, das nun ein um insgesamt 1,3 Mrd. Euro erhöhtes Volumen gegenüber dem Kompromiss des Europäischen Rats vom Oktober vorsah. Diese Mehrkosten entstanden insbesondere durch den Vorschlag, einen neuen Fonds in Höhe von 900 Mio. Euro zur Verbesserung der Sicherung der neuen EU-Ostgrenze zu schaffen. Dieser Fonds sollte als zusätzliche Hilfe zur Vorbereitung auf die Integration in den Schengen-Raum dienen. Weiterhin sollten die landwirtschaftlichen Produktionsquoten, insbesondere die Milchquote, erhöht werden, wofür zusätzliche 600 Mio. Euro veranschlagt wurden, und zusätzliche Hilfszahlungen für die Stilllegung der alten Kernkraftwerke in den Beitrittsstaaten gezahlt werden. Der dänische Vorschlag stieß allerdings sowohl bei den Beitrittsländern als auch bei den EU-15 auf Skepsis.

Damit wurde der Gipfel von Kopenhagen am 12. und 13. Dezember 2002 zum entscheidenden Abschlussakkord der Beitrittsverhandlungen. Eine Hauptrolle sollte bei diesen Verhandlungen Polen zufallen, das erst nach schwierigen bilateralen Verhandlungen zwischen dem polnischen Ministerpräsident Miller

874 Vgl. auch Bundesministerium der Finanzen, Die Erweiterung der EU – aktueller Stand und Perspektiven aus finanzpolitischer Sicht, in: Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, 3/2003, S. 93-102.

und dem dänischen Premier Rasmussen und weiteren finanziellen Zugeständnissen der EU in Form einer Sonderzahlung in Höhe von 1 Mrd. Euro bereit war, dem Gesamtpaket zuzustimmen.⁸⁷⁵

1.3.3. Der Abschluss des Beitrittsprozesses und der Beitrittsvertrag

Die parallel zu den konfliktreichen Verhandlungen über das Finanzpaket aufgenommenen Arbeiten an der Formulierung des Beitrittsvertrags gestalteten sich problemlos und konnten am 5. Februar 2003 abgeschlossen werden. Die Kommission legte ihre in Artikel 49 EU-Vertrag vorgesehene zweite Stellungnahme zur Bewertung der Beitrittsverhandlungen mit Empfehlung am 19. Februar 2003 vor.⁸⁷⁶ Sie befürwortete die Aufnahme der zehn Beitrittsländer unter den im Beitrittsvertrag vorgesehenen Bedingungen und mit den gewährten Übergangsregelungen sowie den vereinbarten Schutzklauseln.

Das Europäische Parlament stimmte am 9. April 2003 in namentlichen Abstimmungen dem Beitritt jedes einzelnen Kandidaten mit der erforderlichen absoluten Mehrheit der Stimmen zu. In keinem Fall lagen die Ja-Stimmen unter 90 Prozent. Die meisten Gegenstimmen erhielt Tschechien – 39 der 565 Parlamentarier lehnten dessen Aufnahme zumeist mit der Begründung ab, Prag habe sich bisher nicht klar von den Beneš-Dekreten zur Vertreibung nach dem 2. Weltkrieg distanziert. Schließlich beschloss der Rat am 14. April 2003 einstimmig die fünfte Erweiterung der Europäischen Union.

Erstmals wurden die Modalitäten des Beitritts aller zehn neuen Mitglieder in einem einzigen Vertrag geregelt. Der Beitrittsvertrag besteht aus fünf Teilen, 18 Anhängen, 10 Protokollen, einer Schlussakte sowie insgesamt 44 Erklärungen einzelner oder mehrere Vertragsparteien.⁸⁷⁷ Der Vertrag im engeren Sinne enthält lediglich drei Artikel, in denen der Beitritt der zehn neuen Mitglieder zur EU proklamiert und das Ratifikationsverfahren geregelt wird. Die Modalitäten des Beitritts werden in der Beitrittsakte mit insgesamt 62 Artikeln ausgeführt. Dort werden die Bedingungen des Beitritts, die Grundsätze zur Anpassung des bestehenden Primärrechts und insbesondere die institutionellen Bestimmungen zur Integration der neuen Mitglieder in die EU geregelt. Bestandteile der Bei-

875 Vgl. Peter Ludlow, *The Making of the new Europe*, a.a.O., S. 289ff.

876 Vgl. Stellungnahme der Kommission vom 19. Februar 2003 zu den Anträgen der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM (2003)79 endg. v. 19.2.2003.

877 Vgl. Deutscher Bundestag, Vertrag über den Beitritt der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei zur Europäischen Union, v. 16. April 2003 in: Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Vertrag vom 16. April 2003, Drs. 15/1100 v. 2.6.2003.

trittsakte sind 18 zum Teil sehr umfangreiche Anhänge und zehn Protokolle mit Anlagen. Der dritte und letzte Teil, die Schlussakte, benennt erneut den Beitrittsvertrag und die Beitrittsakte und führt insgesamt 44 Erklärungen und einen Briefwechsel zum Übergangsverfahren bis zum Inkrafttreten des Beitrittsvertrags auf, die somit integraler Bestandteil des Vertrags wurden. Das eigentliche Kernstück des Beitrittsvertrags sind aber die Bestimmungen mit begrenzter Geltungsdauer, die in Teil IV zusammengefasst sind, sowie die länderspezifischen Übergangsregelungen, die in den Anhängen V bis XIV aufgeführt werden.

Solche Übergangsregelungen⁸⁷⁸ gab es in den unterschiedlichsten Bereichen für alle neuen Mitglieder, z. B. die Ausnahmen von der Bevorratungspflicht mit Erdöl für 90 Tage als Krisenvorsorge, die befristete Fortgeltung der Mehrwertsteuerbefreiung für Lebensmittel auf Malta, besondere Steuerbefreiungen für neu angesiedelte Unternehmen in Ungarn oder Beschränkungen des Landerwerbs in Polen. Sonderregelungen wurden auch für die Direktbeihilfen der polnischen Landwirte, den Schutz der Namensrechte des Pilsener Biers oder die Restrukturierung der slowakischen Stahlindustrie vereinbart. Die längste Übergangsregelung von maximal 18 Jahren wurde im Kapitel Umweltschutz für die Standards zur Reinigung kommunaler Abwässer gewährt. Die bei Weitem größte Zahl von Übergangsregelungen fiel im Kapitel Landwirtschaft an, gefolgt von dem Kapitel Umweltschutz und den Kapiteln Steuern und Verkehr. Insbesondere bei den spezifischen Marktordnungen und beim Veterinär- und Pflanzenschutzrecht räumten die alten Mitgliedstaaten ihren neuen Partnern zeitlich befristete Ausnahmen ein, bis die hohen Standards der EU erfüllt sein müssen. Dies betraf zum Beispiel den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zur Bekämpfung von besonderen Krankheiten oder die hohen Hygienevorschriften bei der Herstellung und Verarbeitung von Fleisch-, Fisch- und Milchprodukten. Hier gewährte die EU Übergangsregelungen, solange die Produkte nur für den heimischen Markt der neuen Mitglieder bestimmt sein sollten. Allerdings bedeutete dieses Zugeständnis zugleich, dass die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den neuen und den alten Mitgliedstaaten weiterhin erforderlich blieben. Von besonderer Brisanz waren die Übergangsregelungen zur Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit von maximal sieben Jahre zugunsten der alten Mitgliedstaaten und die Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit zum Erwerb von Agrar- und Forstland zugunsten der neuen Mitgliedstaaten für sieben Jahre (Polen konnte hier in der letzten Verhandlungsphase eine Verlängerung dieser Frist auf 12 Jahre durchsetzen).

878 Vgl. auch Barbara Lippert, Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: APuZ, 2003, B 1/2, S. 7-15, S. 12; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Übergangsfristen im EU-Beitrittsvertrag, Info-Brief 32/03 v. 30. Juni 2003.

Insgesamt wurden etwa 300 Übergangsregelungen ausgehandelt. Einige Beitrittsländer hatten darüber hinaus einseitige Erklärungen abgegeben; so z. B. erklärten Polen und Malta, dass mit dem Beitritt keine Änderung ihrer nationalen Gesetzgebung zum Verbot von Abtreibungen notwendig werde (Erklärung Nr. 7 und Nr. 39), oder in Estland soll es weiterhin möglich sein, Braunbären jagen zu können, und Slowenien sah eine besondere Notwendigkeit für Maßnahmen zum Schutz der slowenischen Bienen (Erklärung Nr. 42).

Wie vorgesehen unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Mitgliedstaaten und der 10 Beitrittsländer den rund 5000 Seiten starken Beitrittsvertrags am 16. April 2003 im Rahmen einer feierlichen Zeremonie auf der Akropolis in Athen. Damit setzten sie den vorläufigen Schlusspunkt unter einen Prozess, der mit dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes 1989/90 begonnen wurde. Am 1. Mai 2004 wurde mit dem Beitritt von insgesamt 10 Staaten die größte und politisch bedeutsamste Erweiterungsrunde in der Geschichte der Europäischen Union formell vollzogen.

Tabelle 15 Vereinbarte Übergangsfristen im Beitrittsvertrag

	Warenverkehr	Freizügigkeit	Dienstleistungen	Kapital	Wettbewerb	Landwirtschaft	Verkehr	Steuern	Soziales	Energie	Telekom	Umwelt	Zoll	Gesamt
Estland		1	3	1		3	1	4		2		6		21
Lettland		1	3	1		12	3	2	3	1		9		35
Litauen	2	1	3	1		11	4	2		1		4		29
Malta	3				3	21	3	2	2	1		10	1	47
Polen	5	1	3	2	2	14	3	3	1	1	1	13		49
Slowakei		1	2	1	2	4	1	2		1		9		23
Slowenien	1	1	5			5		2	5	1		3		23
Tschechien		1	1	2		7	1	3		2		3		20
Ungarn		1	3	2	3	5	4	2				6	1	27
Zypern	1		1	1	1	7	1	2		1		4		19
Max. Dauer	2008	7 J.	2007	12 J.	2011	11 J.	2010	2010	2006	2009	2005	2017	2008	
Gesamt	12	8	24	11	11	89	21	24	11	11	1	67	2	292

Quelle: Alle von Übergangsregelungen betroffenen Rechtsakte nach Artikel 24 der Beitrittsakte.

1.4. Zusammenfassung – Die Charakteristika der EU-Osterweiterungspolitik

So euphorisch die westeuropäischen Staats- und Regierungschefs die Revolutionen im Herbst 1989 auch begrüßt hatten, so zurückhaltend waren ihre ersten Reaktionen auf diese neue Herausforderung. Der frühe Hinweis des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors auf die Kosten, die mit einer Erweiterung um die Reformstaaten verbunden seien, hatte bereits auf die Risiken einer Erweiterung um die rückständigen Gesellschaften und Volkswirtschaften in MOE hingedeutet. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten erkannten zwar die historische Herausforderung der Revolutionen des Jahres 1989. Dennoch waren sie nicht bereit oder in der Lage, daraus eine umfassende und fundamentale Umgestaltung ihrer Politik abzuleiten. Allerdings bestand zu keinem Zeitpunkt die Gefahr, dass die Osterweiterung von einem Mitgliedstaat grundsätzlich abgelehnt worden wäre, d.h. dass ein einzelnes Land mit einem Veto drohte. Dennoch war die Interessenlage der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und veränderte sich zum Teil auch im Verlauf des Prozesses. Sie wurden von zwei grundlegenden Unterscheidungsmerkmalen bestimmt:

1. Die geografische Nähe zu Mittel- und Osteuropa: Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten waren sehr unterschiedlich von den politischen Entwicklungen in MOE betroffen. Anrainerstaaten wie Deutschland, Österreich, aber auch die skandinavischen Staaten Finnland und Schweden sowie Griechenland, hatten ein direktes Interesse an einer aktiven MOE-Politik der EU als eine wichtige Ergänzung ihrer nationalen Politiken.

Dagegen nahm die direkte Betroffenheit und die Möglichkeit, einen unmittelbaren Vorteil aus den Öffnungsprozessen in Mittel- und Osteuropa zu ziehen, mit zunehmender geografischer Distanz ab. Die Beweggründe für weit entfernt liegende EU-Mitgliedstaaten wie Portugal oder Irland, eine eigenständige Position zu den Reformprozessen in MOEL einzunehmen, lagen allenfalls in einer indirekten Betroffenheit. Dennoch wurden auch die Mitgliedstaaten an der Peripherie gezwungen, ihre Interessen und Präferenzen in diesem Bereich der Außenbeziehungen zu definieren. Die Interessen dieser EU-Mitgliedstaaten lagen aber erwartungsgemäß nicht in der Region selbst, sondern vielmehr in den Rückwirkungen, die das europäische Engagement in MOE auf den europäischen Integrationsprozess haben könnte. Es bestand demnach nur ein mittelbares Interesse; die Beharrungsmomente überwogen.

2. Die erwarteten ökonomischen Folgen: Das Interesse der nur mittelbar betroffenen Mitgliedstaaten, politische und wirtschaftliche Kosten für die Stabilisierung der MOEL tragen zu müssen, blieb angesichts des verminderten Risikos, von Rückschlägen in den Reformprozessen der MOEL direkt betroffen zu werden, gering. Darüber hinaus perzipierten die EU-Kohäsionsländer die Gefahren aus den MOEL weniger in einer zu langsamen Integration der MOEL in den Binnenmarkt, als vielmehr in einer zu schnellen Einbindung in die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik. Nicht die Auswirkungen wirtschaftlicher Insta-

bilität in den MOEL stellten eine Gefahr dar, sondern eher umgekehrt bestanden die Risiken in der Abwanderung von Investoren und der Verlagerung von Handelsströmen nach MOE. Die Folgen der MOE-Politik für die nationale aber auch die europäische Politik rückten also in den Vordergrund. Die Kosten der MOE-Politik und der Osterweiterung, so stellte es die spanische Regierung seit Beginn der Assoziierungsverhandlungen dar, dürfe nicht zulasten der ärmeren Regionen innerhalb der EU-15 gehen.

Für die direkten Anrainerstaaten hingegen blieb komplementär dazu die Bereitschaft größer, eine aktivere, mit höheren Kosten belastete Politik zu verfolgen, um die gewünschte politische und wirtschaftliche Stabilität in den MOEL erreichen und sichern zu können. Eine gemeinsame europäische MOE-Politik war aus diesem Blickwinkel eine notwendige und vorausschauende Präventionspolitik. Die positiven ökonomischen Effekte der Integration der MOEL in den Binnenmarkt in Form eines größeren Absatzmarktes und kostengünstiger Produktionsstandorte in unmittelbarer Nähe ergänzten den politischen Gewinn dieser Politik.

Die Osterweiterungspolitik der EU war generell von fünf Konstanten geprägt.

1. *Konditionalität*: Die Zielsetzung der EU-Politik war stets darauf ausgerichtet, die Stabilisierung der Reformstaaten und deren Anbindung an westliche Strukturen und Werte zu garantieren. Bereits vor den Revolutionen von 1989/90 ermöglichte die politische und ökonomische Schwäche der alten Regime die Unterzeichnung der ersten Assoziierungs- und Kooperationsabkommen und damit die Aufnahme engerer politischer und wirtschaftlicher Beziehungen nach westlichen Bedingungen. Die Konditionalität manifestierte sich in den Kopenhagener Beitrittskriterien und der jährlichen Überwachung der Fortschritte während der beitriffsverhandlungen durch die EU-Kommission. Mit jeder Weiterentwicklung der Zusammenarbeit – von Hilfen über Kooperation zu Assoziierung und schließlich zur Mitgliedschaft – verstärkte die EU die Verpflichtung auf gemeinsame Werte. Den Abschluss dieses Prozesses bildeten die Neu-Formulierung des Beitrittsartikels im EU-Vertrag und die Verbindung von EU-Mitgliedschaft und der Achtung von Grund- und Menschenrechten.

2. *Paternalismus*: Je enger die vertraglichen Verbindungen zwischen der EU und den MOEL wurden und je stärker die damit verbundene Verpflichtung auf westliche Werte wurde, desto eindeutiger setzte die EU diese westlichen Werte und Normen mit den EU-Normen gleich. Die EU formulierte nicht nur die Richtung und das Ziel der Transformationsprozesse, sie definierte auch die Schrittfolge und die Maßstäbe, mit denen die Fortschritte der Kandidaten gemessen wurden.

3. *Asymmetrie*: Die paternalistische Grundhaltung war ebenso wie die beschriebene Konditionalität nur möglich als Konsequenz der asymmetrischen Verhandlungspositionen. Bereits die Verhandlungen mit den MOEL-3 über die ersten Europa-Abkommen hatten gezeigt, dass die Verhandlungsspielräume und -

optionen der Beitrittsländer begrenzt waren und sie nur in geringem Umfang in der Lage waren, eigene Verhandlungspositionen durchzusetzen. Diese Asymmetrie zwischen der EU und den Antragstellern auf Mitgliedschaft in der EU traten während der Beitrittsverhandlungen offen zutage. Die schwierigeren Verhandlungen war sicherlich die Suche nach einem Konsens für die gemeinsamen Standpunkte innerhalb der EU-15.

4. *Opt-Out und Sicherungsklauseln*: Die EU verband ihre MOE-Politik nicht nur mit Auflagen (Konditionalität), die sie einseitig (Asymmetrie) den MOEL auferlegte (Paternalismus), darüber hinaus versuchte sie, jedes Zugeständnis mit Schutz- oder Ausstiegsklauseln zu verbinden. So wurden Schutzklauseln nicht erst in den Beitrittsvertrag aufgenommen; auch in den Europa-Abkommen fanden sich solche Klauseln.

5. *Gradualismus und kontrollierte Dynamik*: Diese Charakteristika ergaben zusammen das Bild, einer vorsichtigen, zunächst eher präventiven und bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen sehr gradualistischen Politik. Es fehlte eine dynamische Strategie, die die Erweiterung mit inneren Reformen und der Anpassung an das fundamental veränderte europäische Umfeld verknüpfte. Der bislang größte Erweiterungsprozess führte nicht zu einer Diskussion über das Ziel der europäischen Integration und das künftige Gesicht Europas, bei der Erweiterung und Vertiefung als komplementäre Prozesse für eine politische Finalitätsdiskussion genutzt worden wären.

2. Die deutsche Osterweiterungspolitik

Die Osterweiterung der EU wurde nach der Zäsur 1989/90 schnell zu einem zentralen Ziel der deutschen Europapolitik. Dieses Ziel stand jedoch in einem offenkundigen Spannungsverhältnis zu dem deutschen Anliegen, den europäischen Integrationsprozess weiter zu vertiefen. Die deutsche Osterweiterungspolitik war somit von Beginn an von Widersprüchen und Zielkonflikten sowie einer deutlich erkennbaren Unentschiedenheit bei der Verfolgung kurz- und langfristiger Interessen charakterisiert.⁸⁷⁹ Insofern zeichnete sich die deutsche Erweiterungspolitik oftmals durch eine generelle Ambivalenz und eine mangelhafte Konsistenz aus. Andererseits bestand dennoch ein breiter, parteiübergreifender politischer Konsens über die grundsätzliche Frage, ob die EU sich um die Reformstaaten in Mittel- und Osterweiterung erweitern sollte.

Die Frage nach dem »Ob« der Osterweiterung war eine klassische politische Grundsatzentscheidung der europäischen »high politics«, im Sinne einer

879 Henning Tewes sprach von „Rollenkonflikten“ der deutschen Europapolitik zwischen der Rolle als Förderer der Integrationsvertiefung und der Unterstützung der Erweiterung. Henning Tewes, *Between Deepening and Widening: Role conflict in Germany's enlargement policy*, in: *West European Politics*, 1998, Vol. 21, No. 2, S. 117-133.

»*history-making decision*«. Nach der Verständigung innerhalb der Europäischen Union auf die grundsätzliche Möglichkeit der Osterweiterung, also über das »Ob«, rückte dann schnell die Frage der Gestaltung und der Steuerung des Prozesses, also die Frage des »Wie«, in den Mittelpunkt. Die Umsetzung der politischen Entscheidung wurde zu einer Aufgabe der Alltagspolitik, also zu einem Betätigungsfeld der »*low politics*«. Im weiteren Verlauf des Prozesses ergaben sich auch bei den Umsetzungsfragen wichtige politische Richtungsentscheidungen, wie etwa die Frage nach dem Erweiterungsszenario bzw. die Bestimmung der Gruppe von Beitrittskandidaten, mit denen die erste Verhandlungsrunde eröffnet werden sollte, oder die Frage der Verteilung der absehbaren politischen, ökonomischen und sozialen Kosten der Osterweiterung innerhalb der EU-15.

In diesem dreidimensionalen Spannungsfeld von

- a) europäischer *high* und *low politics*,
- b) gemeinsamen europäischen Zielen und gegensätzlichen nationalen Interessen sowie
- c) kurzfristigen Einzelinteressen und langfristigen strategischen Interessen der deutschen Europapolitik

eröffneten sich Spielräume und Ansatzpunkte für die Einflussnahme innenpolitischer Akteure auf die deutsche Erweiterungspolitik.

Im Folgenden soll, in Anlehnung an die Etappen der EU-Erweiterungspolitik, auch die deutsche Politik zur Osterweiterung der EU in zwei Phasen eingeteilt werden, um die sich verändernden Interessen sowie die sich verschiebenden Einflüsse nachzeichnen zu können. In einer Bilanz werden abschließend die grundlegenden Zielkonflikte, die die deutsche Erweiterungspolitik seit 1989/90 durchzog und die aus diesen Konflikten erwachsenden Widersprüche der Politik analysiert werden, sowie die für die Fragestellung dieser Arbeit zentralen Zeichen der „Innenpolitisation“ der deutschen Erweiterungspolitik diskutiert. Zunächst werden jedoch die grundlegenden Interessen und Motive der deutschen Politik zur Osterweiterung sowie die zentralen Akteure vorgestellt.

2.1. Die deutschen Motive für die Osterweiterung der EU

Auch wenn das Ziel der Osterweiterung sich spätestens seit der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union 1994 zu einem vitalen deutschen Interesse entwickelt hatte, lässt sich dieses Interesse dennoch in zwei grundsätzliche Motivbündel differenzieren.

2.1.1. Politische und politisch-moralische Motive

Die politischen Motive und Interessen determinierten von Beginn an deutlich die

deutsche Politik zur Erweiterung der Europäischen Union nach Osten. Die Osterweiterung entsprach sowohl den deutschen Vorstellungen für eine gesamteuropäische Friedensordnung nach dem Ende des Kalten Krieges als auch dem integrationspolitischen Leitbild einer gesamteuropäischen politischen Union.⁸⁸⁰ Waren deutsche Einheit und europäische Einigung in den Worten Helmut Kohls zwei Seiten derselben Medaille, so war für den Bundeskanzler „der Gedanke inakzeptabel, daß die Westgrenze Polens und der Tschechischen Republik auf Dauer die Ostgrenze der Europäischen Union sein sollte.“⁸⁸¹ Insofern war die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses nach den Regimewechseln in Mittel- und Osteuropa unter Ausschluss der Reformstaaten in den Augen des Bundeskanzlers undenkbar. Die EU war demzufolge keine auf Westeuropa beschränkte, sondern vielmehr eine gesamteuropäische Integrationsgemeinschaft, die auf einem westlichen Wertefundament basierte. Hinzu kam, dass die Integration Deutschlands in die multilateralen westlichen Gemeinschaften sowie die besondere deutsch-französische Aussöhnung und Partnerschaft zum Vorbild und Modell der deutschen Europapolitik für die Anbindung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa wurde.⁸⁸²

Angesichts der historischen Belastungen der bilateralen Beziehungen zu den Staaten in Mittel- und Osteuropa, insbesondere zu den direkten Nachbarn Polen und der Tschechischen Republik, sah sich das vereinte Deutschland in einer Art »moralischer Bringschuld«. In einer Vielzahl offizieller Reden und Ansprachen betonten deutsche Politiker, dass die Spaltung des europäischen Kontinents auf den von Deutschland entfesselten Weltkrieg zurückgehe und das vereinte Deutschland deshalb eine besondere Verantwortung für die »Wiedervereinigung des Kontinents« trage. Die Unterstützung der »Rückkehr der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa nach Europa« sei deshalb eine aus dieser Geschichte erwachsende Verpflichtung. Hinzu kam ein Gefühl besonderer »Dankbarkeit« gegenüber den Staaten und Gesellschaften, die den Wandel in Mittel- und Osteuropa initiiert und durchgesetzt und somit auch die Einheit der beiden deutschen Staaten im Einvernehmen mit den europäischen Nachbarn erst ermöglicht hatten.⁸⁸³

Über die, durch die deutsche Vereinigung und den Regimewandel in Mittel- und Osteuropa erforderlichen neuen bilateralen vertraglichen Beziehungen zwi-

880 Vgl. für viele Adrian Hyde-Price, *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU*, Manchester 2000, S. 170ff.

881 Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Senat der Republik Frankreich, Paris, 13. Oktober 1993, abgedruckt in: *Deutsche Aussenpolitik nach der Einheit 1990-1993. Eine Dokumentation* herausgegeben vom Auswärtigen Amt, Dezember 1993, S. 351-355, S. 354.

882 Vgl. Marcin Zaborowski, *More than simply expanding markets*, in: Helen Sjurson (Hrsg.), *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*, London/New York 2006, S. 104-120, S. 104.

883 Vgl. Marcin Zaborowski, a.a.O., S. 105f.

schen dem vereinten Deutschland und seinen mittel- und osteuropäischen Nachbarn hatte sich Deutschland in den neuen Freundschaftsverträgen im Übrigen auch dazu verpflichtet, die Anstrengungen und Bemühungen der Mittel- und Osteuropäer für die Aufnahme in die Europäische Union zu unterstützen. Diese besondere Form der politischen Dankbarkeit und Verpflichtung richtete sich insbesondere auf Ungarn und Polen. Die deutsche Außenpolitik übernahm aus diesen historischen und moralischen Gründen in der Perzeption der östlichen Nachbarn und auch in der eigenen Sicht nahezu unweigerlich eine »Anwaltsrolle« für die MOE-Länder.⁸⁸⁴ Die veränderte geopolitische Lage des vereinten Deutschland im Zentrum des zusammenwachsenden Europas und die Rolle als wichtiger Akteur innerhalb der Europäischen Union weckten nicht nur Erwartungen an die deutsche Europapolitik, sie erforderte auch eine eindeutige politische Antwort und Positionierung Deutschlands.⁸⁸⁵

Allerdings konnte die deutsche Europapolitik nicht einseitig auf die Osterweiterung der EU ausgerichtet sein, wie etwa die Erweiterungspolitik Großbritanniens, sondern musste auch die Interessen der übrigen Partner in der EU sowie die eigenen fundamentalen Interessen an der Funktionsfähigkeit und der inneren Kohärenz der Europäischen Union berücksichtigen.⁸⁸⁶ Als weiteres mittelbares Motiv der deutschen Erweiterungspolitik wurde deshalb häufig die Ausbalancierung des größeren Deutschland in Europa angeführt. Dieses strategische Motiv der deutschen Selbsteinbindung, das bereits bei der Erweiterung der EU um die EFTA-Staaten genannt worden war, beinhaltete das Ziel, mit der Aufnahme der östlichen Nachbarn Deutschland als zentrale Macht in Europa zu etablieren und zugleich die Lasten der Mittellage zu verteilen. Damit sollte auch den immer noch latent vorhandenen Befürchtungen, das größere Deutschland könne sein gewachsenes Potenzial einseitig für die Verfolgung nationaler Interessen einsetzen und das Interesse an einer gemeinsamen Integration und Politik verlieren, zuvorgekommen werden. Eine unilaterale Ostpolitik oder die Perzeption einer vermeintlichen Ausdehnung des deutschen Einflusses hätte bei den europäischen Partnern eine Reaktion zur Gegenmachtbildung auslösen können, die langfristig die europäische Integration insgesamt und damit die Grundlagen der deutschen Außenpolitik in Frage gestellt hätte.

884 Zu diesen Motiven der deutschen Erweiterungspolitik Matthias Ecker-Ehrhardt, *Alles nur Rhetorik? Der ideelle Vorder- und Hintergrund der deutschen Debatte über die EU-Osterweiterung*, in: ZIB, 2002, 9. Jg., H. 2, S. 209-252.

885 Vgl. Hans-Peter Schwarz, *Germany's national and European interests*, in: Daedalus, 1994, Vol. 123, No. 2, S. 81-106; Josef Janning, *Deutschland und die EU: Integration und Erweiterung*, in: Karl Kaiser /Joachim Krause (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 3, a.a.O., S. 31-54.

886 Vgl. zu dem Vergleich der deutschen und britischen Erweiterungspolitik Barbara Lippert et.al., *British and German interests in EU enlargement*, a.a.O.

Die geografische Nähe erhöhte nicht nur die besondere Sensibilität Deutschlands für die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa, sondern zugleich auch seine besondere Betroffenheit. Deutschland war nicht nur der potenziell größte Nutznießer der Osterweiterung – sowohl in politischer als auch in ökonomischer Hinsicht –, sondern sah sich zugleich auch den größten Risiken und potenziellen Gefahren im Fall längerer politischer und ökonomischer Instabilität in Mittel- und Osteuropa ausgesetzt. Die Bundesrepublik blieb zunächst Grenzland in der Mitte Europas – zwar nicht mehr an der Schnittlinie zweier ideologischer Systeme und deren Militärblöcke, sondern nunmehr an der Wohlstandsgrenze zwischen Ost und West. Daraus erwuchsen Befürchtungen vor Migrationswellen, sozialen und ökologischen Problemen, dem Eindringen organisierter Kriminalität und sonstiger Folgen instabiler Strukturen. Für die Bundesregierung waren zu Beginn der 1990er Jahre deshalb der Erfolg der Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa und die innere Stabilität der Reformstaaten von zentraler Bedeutung.⁸⁸⁷ Die Ausweitung der westeuropäischen »Stabilitätszone« nach Osten verfolgte deshalb das Ziel, negative Rückwirkungen der Transformationsprozesse in den Reformstaaten auf Deutschland zu verhindern bzw. diesen Folgen vorzubeugen.

Dennoch wäre es zu kurz gegriffen, den politischen Nutzen auf diese defensiven und präventiven Aspekte zu reduzieren. Dagegen standen auch die Vorteile, die sich erst in der Zukunft und vornehmlich in Kontrast zu den Kosten einer Nicht-Erweiterung einstellen sollten. Langfristig bedeutete die Aufnahme der MOEL in die westlichen Gemeinschaften auch die Ausdehnung der westeuropäischen politischen und sicherheitspolitischen Integration auf die MOEL. Die politische Einbindung in die westlichen Strukturen diente somit dem Ziel, ein instabiles »Zwischeneuropa« zu verhindern. „Wir werden Frieden und Freiheit in Deutschland nur langfristig sichern können im Rahmen eines in seiner Gesamtheit den grundlegenden Werten von Demokratie und Menschenrechten verpflichteten Europa.“⁸⁸⁸ Die Aufnahme in die westlichen Wertegemeinschaften zur Stabilisierung der demokratischen und rechtsstaatlichen politischen Systeme in den Reformstaaten folgte insoweit auch den positiven Erfahrungen, die die Bundesrepublik in den 1950er Jahren selbst gemacht hatte und die die Europäischen Gemeinschaften mit ihren Erweiterungen um Spanien, Portugal und Griechenland in den 1980er Jahren gemacht hatte. Die Erweiterungsperspektive der Europäischen Union übernahm für die Reformstaaten die doppelte Funktion als

887 Vgl. Peter Becker, Der Nutzen der Osterweiterung für die Europäische Union, in: *Integration*, 1998, 21. Jg., H. 4, S. 225-237.

888 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. "Unterstützung der Reformprozesse in den Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas (einschließlich der baltische Staaten sowie in den neuen unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion (Drs. 12/5046), Antwort auf Frage 11, S. 39, Deutscher Bundestag, Drs. 12/6162 v. 12. November 1993.

»Stabilitätsanker« und zugleich als »Zielprojektion« für deren politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Reformanstrengungen.

Die deutsche Politik begründete ihr besonderes Interesse an der Osterweiterung deshalb unter anderem mit der Einbindung der Nachbarn in Mittel- und Osteuropa in den europäischen Rechtsraum und deren Verpflichtung auf gemeinsames Recht und Standards, zum Beispiel gleiche Sicherheits- und Umweltschutzstandards. Die deutsche Erweiterungspolitik war in diesem Sinn auch eine besondere Form der „Milieu-Politik“⁸⁸⁹. Ziel dieser Politik war es, jenseits der nationalen Grenzen die Verhältnisse nach deutschen Interessen zu formen. Die verbindliche und nachprüfbar einhaltene der gemeinsamen Standards wurde für das oben genannte Beispiel dann als Erhöhung des Schutzes vor ökologischen Katastrophen und als Schritt zur Verbesserung der Umweltbedingungen, insbesondere in den angrenzenden ostdeutschen Regionen verstanden.

Allerdings wollte und konnte das vereinte Deutschland die politischen und ökonomischen Sicherheits- und Stabilitätsanreize und -hilfen nicht alleine entwickeln oder gar umsetzen. Die deutsche Europapolitik folgte vielmehr dem traditionellen multilateralen Ansatz. Diese Politik bot einen zweifachen Vorteil – einerseits wurden die westeuropäischen Partner in diese Neu-Fokussierung der europäischen Politik eingebunden und die deutsche Erweiterungspolitik kam somit den Befürchtungen vor einem deutschen Alleingang in der Region und der Gefahr einer restriktiven Reaktion der Partner zuvor; andererseits konnten die Risiken und die zu erwartenden finanziellen und politischen Kosten auf mehrere Partner verteilt werden. Die Osterweiterung sollte also dem Ziel dienen, den Risiken von Instabilitäten zu begegnen und entsprechend der Konstanten deutscher Europapolitik die Kosten der Stabilisierung durch Integration zu multilateralisieren.

2.1.2. Die ökonomischen Interessen an der Osterweiterung

Die Erweiterung der EU um die dynamischen Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa und die Perspektive eines vergrößerten europäischen Binnenmarkts mit rund 500 Mio. potenziellen Konsumenten wurde langfristig als politische und ökonomische Stärkung der EU im globalen Wettbewerb verstanden. „Europe needs this addition in order to make itself better heard in the dialogue between America, on the one hand, and the densely populated Far East, on the other.“⁸⁹⁰ Diese demografische und ökonomische Stärkung der EU im globalen Maßstab war zweifellos auch im Interesse der größten Volkswirtschaft in Europa.

889 Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, *Germany's European diplomacy*, a.a.O., S. 104ff.

890 EVA (Centre for Finnish Business and Policy Studies), *More Members for the EU? A report on EU-enlargement*, Helsinki 1997, S. 9.

Zugleich dienten die Öffnung der europäischen Märkte für osteuropäische Produkte, die Einbindung in westliche Wirtschaftsinstitutionen (z. B. auch Patent-, Normungs- und Standardisierungsbehörden und Institutionen) dem Ziel der Stabilisierung der jungen politischen und ökonomischen Systeme in Mittel- und Osteuropa und somit dem deutschen Sicherheits- und Stabilitätsbedürfnis. Die ökonomische Stabilisierung durch die Unterstützung der Transformationsprozesse in den Reformstaaten und die An- und Einbindung an die westeuropäischen Wirtschafts- und Handelsräume wurden deshalb schnell zu einem primären deutschen Interesse.

Umgekehrt entwickelten sich die Märkte in Mittel- und Osteuropa schnell zu wachsenden Absatzmärkten für deutsche Industriegüter, aber auch zu Produktionsstandorten deutscher Unternehmen. Die Exporte aus der EU nach Mittel- und Osteuropa wuchsen zwischen 1990 und 1996 jährlich um rund 30 Prozent, während die Importe um bis zu 25 Prozent pro Jahr anstiegen. Auf EU-Seite dominierte eindeutig Deutschland den Außenhandel, mit einem Anteil zwischen 40 und 50 Prozent am gesamten EU-Außenhandel mit Mittel- und Osteuropa.⁸⁹¹ Seit Mitte der 1990er Jahre war der deutsche Außenhandel mit den neuen Mitgliedstaaten deutlich dynamischer als der deutsche Außenhandel insgesamt oder der Außenhandel im europäischen Binnenmarkt der EU-15.⁸⁹² Das Volumen des Handels mit den MOEL hatte sich seit Mitte der 1980er Jahre nahezu versiebenfacht, wobei Deutschland seit 1993 stets Handelsbilanzüberschüsse verzeichnen konnte. Allerdings konzentrierte sich der deutsche MOE-Handel auf die direkten Nachbarn und Ungarn; Haupthandelspartner war Polen mit einem Gesamtvolumen von 25,1 Mrd. DM im Jahr 1996, das damit erstmals ein größeres Volumen als Russland erzielte. Zugleich wurden die wichtigsten deutschen Außenhandelspartner in der Region, nämlich Polen, Ungarn und die Tschechische Republik, auch zu den wichtigsten Handelspartnern der EU. Das Gesamtvolumen des deutschen Außenhandels mit den MOEL überflügelte mit einem Anteil von rund 9 bis 10 Prozent der deutschen Exporte seit Mitte der 1990er Jahre sogar den Handel mit Deutschlands wichtigstem Handelspartner Frankreich.

Dennoch war die Signifikanz und Intensität des Handels für beide Seiten höchst unterschiedlich. Zwar übertraf der deutsche Außenhandel mit Mittel- und

891 Vgl. Barbara Lippert et.al., *British and German interests in EU enlargement*, a.a.O., S. 40ff.

892 Vgl. hierzu grundsätzlich und umfassend das Gutachten von vier Wirtschaftsforschungsinstituten GEFRA (Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR, Münster), CE (Cambridge Econometrics, Cambridge UK), IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg), WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien) für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Projekt 33/05), *Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedstaaten – bisherige Erfahrungen und künftige Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens*, Berlin 1. Juni 2007.

Osteuropa bereits 1994 erstmals den Handel mit den USA, aber dennoch blieb der deutsche MOE-Außenhandel im Vergleich zum Handel innerhalb der EU von geringerer Bedeutung. Während Deutschland für fast alle Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa zum wichtigsten Außenhandelspartner wurde – Mitte der 1990er Jahre gingen zum Beispiel über 35 Prozent der polnischen Exporte nach Deutschland und fast 30 Prozent der polnischen Importe kamen aus Deutschland –, waren die Umsätze mit den einzelnen Reformstaaten für den deutschen Außenhandel von geringerer Bedeutung. Der prozentuale Anteil am gesamten deutschen Außenhandel bewegte sich Mitte der 1990er Jahre zwischen 0,05 Prozent für Estland und 1,7 Prozent mit Polen. Angesichts dieser geringen Signifikanz der einzelnen MOEL kam das DIW zu einer stark relativierenden Bewertung des volkswirtschaftlichen Nutzens für Deutschland.⁸⁹³

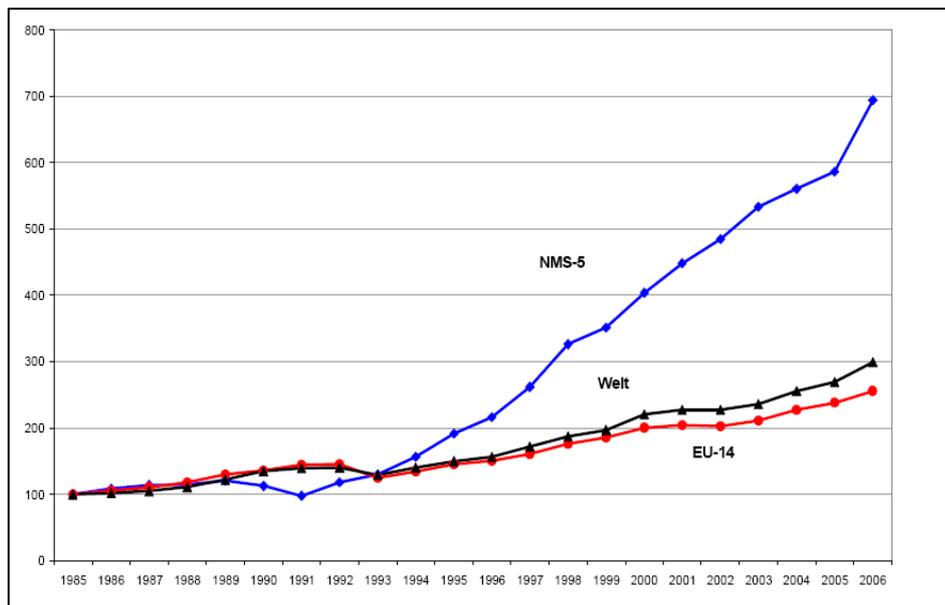
Der deutsche Außenhandel mit den mittel- und osteuropäischen Nachbarn war durch eine spezifische Warenstruktur gekennzeichnet. Die andauernden Modernisierungsprozesse in den MOE-Ländern schufen einen beträchtlichen Absatzmarkt, insbesondere für deutsche Investitionsgüter. „Von deutschen Produzenten angebotene Investitionsgüter – Maschinen, industrielle Ausrüstungen und Beförderungsmittel – entsprechen in besonderem Maße der Nachfrage, die bei der wirtschaftlichen Wiederbelebung in Mittel- und Osteuropa entstanden ist.“⁸⁹⁴ Die wichtigsten deutschen Exporte in den 1990er Jahren waren Investitionsgüter (Kraftfahrzeuge, Maschinen, Elektrotechnik und Büromaschinen) mit einem Anteil von mehr als 50 Prozent an den deutschen Exporten in die Region. An zweiter Stelle folgte der Export von Vorprodukten und Rohstoffen (Chemikalien, Eisen und Stahl, Metalle) mit einem Exportanteil von mehr als 20 Prozent und Konsumgütern (Textilien, Leder, Glas und Porzellan) mit einem Anteil von ca. 11 Prozent.⁸⁹⁵

893 Herbert Lahmann schrieb noch Anfang 1998: „Die hohe Zuwachsraten der deutschen Exporte nach Mittel- und Osteuropa dürfen nicht darüber hinweg täuschen, daß die davon ausgehenden Wachstumsimpulse auf die deutsche Wirtschaft in den Jahren seit 1992 schwächer waren als diejenigen, die aus der Ausfuhr in die EU resultierten.“ Vgl. Herbert Lahmann, Starke Ausweitung des Handels mit den Reformländern Mittel- und Osteuropas von 1992-1997, in: DIW-Wochenbericht, 1998, 65. Jg., Nr. 7, S. 142-148, S. 142.

894 Klaus Werner, Starke deutsche Marktpositionen in Mittel- und Osteuropa, in: Wirtschaft im Wandel, 1996, Nr. 10, S. 3-8, S. 7.

895 Vgl. Barbara Lippert, et.al., British and German interests in EU enlargement, a.a.O., S. 51ff.

Schaubild 5 Entwicklung des deutschen Außenhandels mit Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Slowakei (bis 1992 Tschechoslowakei) sowie Ungarn, der EU-15 und der Welt seit 1985 (1985 = 100)⁸⁹⁶



Quelle: Gutachten von vier Wirtschaftsforschungsinstituten GEFRA, CE, IAB und WIFO, Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedstaaten – bisherige Erfahrungen und künftige Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens, Berlin 1.6.2007, S. 13.

Seit den 1990er Jahren wurde erwartet, dass sich die Nachbarregion für den deutschen Außenhandel zu einem »Zukunftsmarkt« entwickeln werde. Die Aufnahme der Reformstaaten in die EU und ihre umfassende Integration in den europäischen Binnenmarkt werde ein „erhebliches Potential für eine weitere Steigerung des EU-Handels mit Ostmitteleuropa“⁸⁹⁷ eröffnen. Sowohl der BDI als auch der Ostausschuss der deutschen Wirtschaft gingen von boomenden Märkten aus und rechneten bis zum Jahr 2000 mit einem Gesamtvolumen des deutschen Außenhandels mit Mittel- und Osteuropa (einschl. GUS) von rund 250 Mrd. DM. Am Vorabend der Erweiterung prognostizierte das Deutsche Institut

896 Basierend auf Daten des Statistischen Bundesamtes und Berechnungen des GEFRA - Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR, Münster.

897 Christian Weise et.al., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU - Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Berlin 1997, DIW-Beiträge zu Strukturforchung, Heft 176, S. 15.

für Wirtschaftsforschung, dass sich mit der Erweiterung der EU die Transaktionskosten für den Außenhandel weiter verringern und zugleich die Kaufkraft in den Beitrittsländern zunehmen würden und zusätzliche Impulse für den deutschen Außenhandel entstünden.⁸⁹⁸ Insbesondere die Exporte der ostdeutschen Unternehmen, so wurde prognostiziert, könnten profitieren, da deren potenzielles Volumen bei Weitem nicht ausgeschöpft sei.

In ihrem Monatsbericht vom Mai 2004 bestätigte die Deutsche Bundesbank, dass sich die deutschen Handelsbeziehungen mit den Beitrittsländern aus Mittel- und Osteuropa seit Anfang der 1990er Jahre erheblich intensiviert und mit einem Anteil von fast 9 Prozent an den deutschen Exporten und über 10 Prozent bei den Einfuhren eine mit dem US-amerikanischen Markt vergleichbare Größenordnung erreicht hatten. Obwohl der größte Teil der Handelsintegration bereits vor dem förmlichen Beitritt der neuen Mitgliedstaaten realisiert werden konnte, erwartete die Bundesbank für den deutschen Außenhandel nach dem Beitritt mit den neuen EU-Staaten einen weiteren Auftrieb - mit jedem Prozentpunkt realen Wachstums in den Beitrittsländern um 2/3 Prozentpunkte.⁸⁹⁹

Allerdings bestätigten die Außenhandelszahlen schnell, dass sowohl Nutzen als auch Kosten ungleich zwischen einzelnen Branchen und Sektoren sowie regional unterschiedlich verteilt waren. Manche Wirtschaftszweige profitierten stärker, während sich umgekehrt auch die erheblichen Anpassungskosten ungleich verteilten. Gewinne waren erwartungsgemäß in kapitalintensiven, stark technisierten und spezialisierten Branchen eingetreten; Nachteile verzeichneten eher arbeitsintensive Sektoren. Sektorspezifische Analysen zeigten, dass die Maschinenbau-, Kraftfahrzeug- und Chemieindustrie einen Überschuss in Form von Arbeitsplätzen erwirtschaften konnten.⁹⁰⁰ Dagegen wurden bei arbeitsintensiven Branchen, wie Holzverarbeitung, Schuh-, Möbel- und Metallindustrie Arbeitsplatzverluste spürbar. Das DIW stellte 1997 in einem Gutachten fest, dass in der Bundesrepublik im Jahr 1993 etwa 60.000 Arbeitsplätze vom Handel mit den damals sechs assoziierten Staaten in Mittel- und Osteuropa abhingen.⁹⁰¹ Erwartet wurden Arbeitsplatzverluste in einzelnen Branchen und Sparten unter den

898 Tilman Brück u.a., EU-Osterweiterung: Klare Herausforderungen, unberechtigte Ängste, in: DIW-Wochenbericht, 2004, 71. Jg., Nr. 17, S. 213-222.

899 Vgl. Deutsche Bundesbank, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft, in: Monatsbericht, Mai 2004, S. 5-23. Anderer Meinung war Konrad Lammer, Leiter der Abteilung Europäische Integration des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv. Die Einkommensgewinne und die Wohlfahrtseffekte würden lediglich um jeweils 0,2 bis 0,3% des BSP für die EU-15 zunehmen. Die größten Erweiterungseffekte seien bereits mit der Liberalisierung des Handels im Rahmen der Europa-Abkommen in der 90er Jahren vorweg genommen worden. Vgl. Konrad Lammer, Effekte der Osterweiterung für die alten Mitgliedsländer, in: Wirtschaftsdienst, 2004, 84. Jg., Nr. 5, S. 275-278.

900 Vgl. Gutachten von vier Wirtschaftsforschungsinstituten, a.a.O.

901 Vgl. Weise et. alt., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU, a.a.O., S. 189.

Bedingungen eines vollends geöffneten Marktes für Produkte aus den Beitrittsländern; umgekehrt seien die mittelfristig steigenden Nutzeneffekte für Produkte der Investitionsgüterindustrie sowie qualitativ hochwertige Waren zu erwarten. Die regionale Verteilung der Erweiterungsvorteile deckte sich in etwa mit der allgemeinen Wohlstandsverteilung in Deutschland und bildete sowohl das innerdeutsche Ost-West als auch das Nord-Süd-Wohlstandsgefälle ab; von der Erweiterung der EU sollten demnach besonders die westdeutschen Ballungsräume profitieren.

Die deutschen Direktinvestitionen in den Beitrittsländern nahmen seit Anfang der 1990er Jahre deutlich und stetig zu, wobei diese Entwicklung insgesamt dynamischer war, als die deutschen Direktinvestitionen in den alten EU-Mitgliedstaaten im gleichen Zeitraum. Neben den deutschen Großunternehmen, wie zum Beispiel der Automobilindustrie⁹⁰², investierten auch sehr viele mittelständische Unternehmen in den mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten.⁹⁰³ Während die deutschen Direktinvestitionen in den mittel- und osteuropäischen Staaten zunächst der Markterschließung dienten, entwickelten sich Ende der 1990er Jahre die Lohnkostenunterschiede zu einem entscheidenden Motiv für die Verlagerung von Unternehmen.

Die wichtigsten Zielländer des deutschen Kapitalexports waren ebenfalls Polen, die Tschechische Republik und auch Ungarn. Trotz des deutlichen Anstiegs der deutschen Direktinvestitionen blieb jedoch der relative Anteil der neuen Mitgliedstaaten bei den gesamten deutschen Direktinvestitionen marginal. Insgesamt betrug der Anteil der MOEL gut 6 Prozent der weltweiten deutschen Direktinvestitionsbestände, wobei die Tschechische Republik, Ungarn und Polen Anteile von 1,8 Prozent bzw. 1,5 Prozent und damit die größten Anteilsgewichte aufwiesen.

Von besonderer Bedeutung für die prognostizierten Beschäftigungseffekte in Folge der Osterweiterung waren die Lohndifferenz und der Produktivitätsunterschied gegenüber den MOEL. Unmittelbar vor dem Beitritt beliefen sich die Arbeitskosten je Arbeitsstunde in den drei wichtigsten Partnerländern Polen, Ungarn und Tschechien noch auf 13 bis 22 Prozent des deutschen Niveaus. Bei dem für eine Verlagerungsentscheidung eines Unternehmens wichtigen Kriterium der Arbeitsproduktivität bestand allerdings ein hoher Rückstand. Die Produktivität in den drei benachbarten Staaten betrug lediglich zwischen 60 bis 70 Prozent der deutschen Arbeitsproduktivität. Die Lohnstückkosten erreichten

902 Vgl. als Fallbeispiel Peter Becker, Das Joint Venture zwischen Volkswagen und ŠKODA - Eine erste Bilanz, in: Osteuropa-Wirtschaft, 1997, Jg. 42, H. 4, S. 388-417.

903 Vgl. Friedrich Kaufmann /Andreas Menke, Standortverlagerungen mittelständischer Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa – Eine empirische Untersuchungen am Beispiel der vier Visegrád-Staaten, Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 74, Stuttgart 1997. Die Autoren schätzten damals das Engagement des deutschen Mittelstandes in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei auf etwa 15.000 Unternehmen.

demnach nicht einmal die Hälfte des deutschen Wertes. Deshalb rechnete z. B. die Bundesbank nicht mit einem dauerhaften Lohndruck nach unten. Der Wettbewerbsdruck werde kurzfristig für weniger qualifizierte Arbeitnehmer zunehmen und könne deren Löhne drücken. Die Löhne der besser ausgebildeten Arbeitnehmer dagegen könnten bei stärkerer Zuwanderung sogar schneller steigen.⁹⁰⁴ Auch die Wissenschaftler des DIW rechneten nicht mit weiteren Produktionsverlagerungen und einer Abwärtsspirale der Lohnentwicklung in Deutschland als Folge der Osterweiterung. Die Struktur und das Volumen des deutschen Außenhandels mit den Beitrittsländern verstärkten lediglich den ohnehin stattfindenden Strukturwandel von arbeitsintensiven zu humankapital- und wissensintensiven Branchen. Gesamtwirtschaftlich seien mit wachsendem Handelsaustausch ein Anstieg der Produktivität und in der Folge steigende Realeinkommen zu erwarten. Das *Outsourcing*, also die Produktionsverlagerung und die Vergabe von Auftragsfertigungen, unterstütze die Spezialisierung, steigere die Produktivität und führe mithin zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. In der Folge entstünden an anderer Stelle neue Arbeitsplätze, zumeist für höherqualifizierte Arbeitskräfte. Insgesamt könnten also negative Effekte durch die Erweiterung in einzelnen Branchen und Unternehmen auftreten, demgegenüber stünden aber Gewinne für andere Branchen und Unternehmen.⁹⁰⁵ Andere Ökonomen rechneten hingegen bei der Erweiterung des Binnenmarktes mit zunehmendem Lohnkostendruck in Deutschland, der mehr oder weniger alle Branchen betreffe.⁹⁰⁶ Bereits im Vorfeld der Erweiterung, Mitte der 1990er Jahre, hatte der steigende Anteil von Lohnveredelungshandel⁹⁰⁷ bestätigt, dass zumindest in den Branchen Textil und Möbelfertigung die kostengünstigere Produktion in Mittel- und Osteuropa genutzt wurde und sich ein höherer Grad und ein dichteres Netz der Arbeitsteilung entwickelte. Die deutschen Handelsbilanzüberschüsse unterstrichen zudem, dass insbesondere die exportierenden Branchen profitierten. Darüber hinaus führte die positive Handelsbilanz der EU und Deutschlands zweifellos auch zu finanziellen Gewinnen und erhöhten Wachstumsraten, die wiederum höhere Steuereinnahmen und zusätzliche Arbeitsplätze bedeuteten.

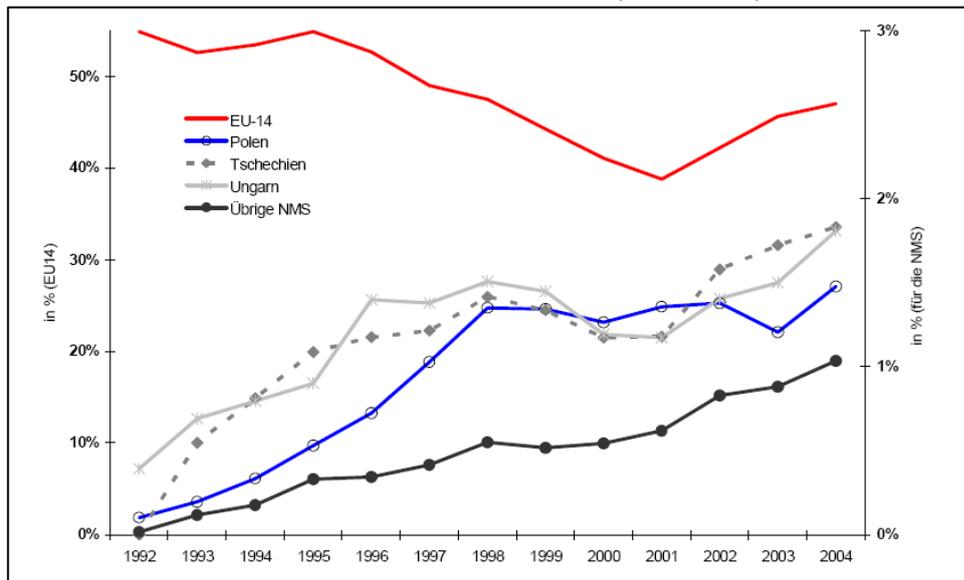
904 Vgl. Deutsche Bundesbank, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft, a.a.O.

905 Vgl. Tilman Brück u.a., EU-Osterweiterung, a.a.O.

906 Vgl. Konrad Lammers, Effekte der Osterweiterung, a.a.O.

907 Vgl. Alain Henriot /Andras Inotai, Economic Interpenetration between the European Union and the Central and Eastern European Countries, in: European Foreign Affairs Review, 1997, Vol. 2, No. 2, S. 167-195; Volkhardt Vincentz, Die außenwirtschaftlichen Beziehungen mit Osteuropa und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft, Osteuropa-Institut München, 1997, Working Paper Nr. 207, Dezember 1997.

Schaubild 6 Anteil des Bestandes an deutschen Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedstaaten und den EU-14 an den gesamten deutschen Direktinvestitionsbeständen, 1992-2004, in %



Anmerkung: Das Aggregat „EU-15-Äquivalent“ weist bis 1994 die EU-12 plus Finnland, Österreich, Schweden aus, ab 1995 die EU-15, das Aggregat „Übrige NMS“ umfasst Lettland, Litauen, Estland, Slowenien, Slowakei, Rumänien und Bulgarien.

Quelle: Gutachten von vier Wirtschaftsforschungsinstituten GEFRA, CE, IAB und WIFO, Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedstaaten – bisherige Erfahrungen und künftige Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens, Berlin 1. 6. 2007, S. 55.

Zu den sozio-ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Effekten, die in der öffentlichen Debatte mit der Osterweiterung verbunden wurden, zählten auch die Furcht vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit und einer unkontrollierbaren Migration. Während allerdings die Saisonarbeiter selten als eine besondere Herausforderung für den deutschen Arbeitsmarkt genannt wurden, wuchs die Furcht vor Arbeitsplatzverlusten und Lohnsenkungen in besonders arbeitsintensiven Branchen, wie dem Bau- und dem Transportgewerbe durch Arbeitsmigranten und Pendler. Im Bereich der Landwirtschaft hingegen wurden die Saisonarbeiter aus den MOEL unersetzbar. Die Zahl der polnischen Saisonarbeiter stieg überproportional stark an, während die Migration von Werkvertrags- oder Gastarbeitnehmern nahezu konstant blieb.⁹⁰⁸ Das Migrationspotenzial von Arbeitneh-

908 Nahezu 90% der saisonal Beschäftigten in der deutschen Landwirtschaft, insbesondere im Obst-, Gemüse- und Weinanbau, kamen aus Osteuropa, davon wiederum 90% aus Polen. Vgl. Barbara Dietz, Gibt es eine Alternative? – Zur Beschäftigung polnischer

mern nach der Aufnahme der MOEL in die EU wurde angesichts des hohen West-Ost-Einkommensgefälles als sehr hoch eingeschätzt, wobei insbesondere Deutschland und Österreich als unmittelbar an die MOEL angrenzenden EU-Mitgliedstaaten betroffen sein würden.

Grundsätzlich war seit Ende der 1980er Jahre eine neue Dynamik der Migration aus Osteuropa nach Westeuropa festzustellen, mit Deutschland als dem wichtigsten und attraktivsten Zielland sowie Polen als dem wichtigsten Herkunftsland osteuropäischer Arbeitsmigranten.⁹⁰⁹ Insgesamt wurden für den Zeitraum zwischen 1989 und 2002 eine Nettomigration aus Osteuropa nach Deutschland von 1,23 Mio. Menschen errechnet, von denen 60 Prozent Aussiedler waren. Unter Ausklammerung der Aussiedlerzuwanderung wanderten im gleichen Zeitraum 2,72 Mio. Menschen nach Deutschland ein, während 2,18 Mio. wieder in ihre osteuropäischen Heimatländer zurückkehrten. Dies ergibt ein Zuwanderungssaldo aus Osteuropa von insgesamt 540.000 Personen. Die Zahl der legalen Beschäftigungsverhältnisse mit Werkvertragsarbeitnehmern wurde mit bilateralen Abkommen gesteuert und blieb verhältnismäßig gering. Dennoch wurden tiefgreifende Auswirkungen auf einzelne Regionen und Branchen des Arbeitsmarktes erwartet. Insbesondere das Pendlerpotenzial aus Polen und Tschechien wurde zu einem Problem für die angrenzenden Bundesländer. Einzelne Studien gingen von Potenzialen in Höhe von rund 36.400 Tages- und Wochenpendlern aus.⁹¹⁰

Entscheidend für die Erweiterungsverhandlungen und die deutsche Erweiterungspolitik war aber nicht nur die tatsächliche, empirisch nachgewiesene Migration während der Vorbeitrittsphase, sondern insbesondere die Prognosen und Berechnungen des Migrationspotenzials nach der Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa.⁹¹¹

2.2. Akteure der deutschen Erweiterungspolitik

Die Erweiterung der Europäischen Union und die Aufnahme der östlichen Nachbarn in die EU war also aus politischen, ökonomischen und normativen Gründen ein besonderes Interesse der deutschen Europapolitik. Die Osterweiterung der Europäischen Union war darüber hinaus ein besonderer Beitrittsprozess, dem eine langjährige Phase der Annäherung und Assoziierung der Bei-

Saisonarbeitnehmer in Deutschland, Osteuropa-Institut München, Working Paper 253, Februar 2004.

909 Vgl. Barbara Dietz, Ost-West-Migration nach Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung, in: APuZ, 2005, B 5-6, S. 41- 47.

910 Herbert Hoffmann /Carsten Pohl /Martin Werding, EU-Osterweiterung und Zuwanderung nach Sachsen, in: ifo Dresden berichtet, 2004, Nr. 2, S. 16- 26.

911 Sh. hierzu das Kapitel 2.3.2.5 b) „Der Schutz des deutschen Arbeitsmarktes“ in dieser Fallstudie.

trittsländer an die Europäische Union vorausging. Diese Dauer und der besondere Prozesscharakter führten zu einer langen Kette von Entscheidungen und Handlungen auf fast allen Ebenen der deutschen Europapolitik. Die deutsche Erweiterungspolitik war zwangsläufig ein komplexer, häufig konfliktgeladener und vielfach widersprüchlicher Entscheidungsprozess, bei dem die unterschiedlichen Interessen und Ziele in formellen und häufig auch informellen Abstimmungen zwischen den Bundesministerien, den Ländern aber auch vielen Interessengruppen und Verbänden kontinuierlich austariert werden mussten. Dieser Pluralismus öffnete viele Ansatzpunkte für kurzfristige, sektorale, innenpolitisch oder parteipolitisch motivierte Versuche der Einflussnahme der in den Gesamtprozess eingebundenen Akteure.

2.2.1. Die Koordinierung der Erweiterungspolitik in der Bundesregierung

Der Erweiterungsprozess von 1989 bis zum Tag des Beitritts am 1. Mai 2004 forderte die Einbindung aller Ministerien und aller Ebenen der Bundesregierung – insbesondere während der beiden Verhandlungsprozesse zu den Europa-Abkommen und dem Beitrittsvertrag. Gerade die beiden Verhandlungsphasen bedingten auch Entscheidungen und Positionsfestlegungen zu Einzelfragen und Details, die weit unterhalb einer politisch-strategischen Positionierung rangierten. Zwar bezeichneten die englischen Politologen Bulmer, Jeffery und Paterson die erste Periode der EU-Osterweiterung vor der eigentlichen Beitrittsphase 1997 als „high politics“⁹¹², die von der alltäglichen Routinepolitik getrennt gewesen sei. Aber diese Annahme trifft gerade für die Verhandlungsphase zu den Assoziierungsverträgen bis Mitte der 1990er Jahre nicht zu. Im Gegenteil, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsebene für die multilateralen Verhandlungen der EU mit den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa war innerhalb der Bundesregierung und den Ministerien stark begrenzt.

Das Kabinett war in die Verhandlungsroutine nicht eingebunden; die interministerielle Koordinierung blieb der Arbeitsebene vorbehalten. Stephen Collins bemerkt: „the Cabinet plays only a minor coordinating role“⁹¹³. Lediglich an den Wendepunkten des Prozesses wurde das Kabinett mit der Erweiterung der Europäischen Union befasst – allerdings auch dann in eher grundsätzlicher Form. So unterstützte das Bundeskabinett im Vorfeld des entscheidenden Luxemburger Treffens des Europäischen Rats Anfang Dezember 1997 die EU-Osterweiterung.⁹¹⁴ Häufiger als das Kabinett befasste sich der Staatssekretärsausschuss für Europafragen mit der Erweiterungspolitik – allerdings

912 Simon Bulmer/ Charlie Jeffery/ William E. Paterson, *Germany's European diplomacy*, a.a.O., S. 106.

913 Stephen D. Collins, *German policy-making and eastern enlargement*, a.a.O., S. 45.

914 Vgl. „Kabinett: EU-Erweiterung dient der Stabilität Europas“, in: *vwd-Europa* v. 2.12.1997, S. 5.

wurden auch in diesem Gremium nur Fragen von politischer Bedeutung diskutiert. Allgemein ist eine eher punktuelle Aufmerksamkeit der politischen Ebene gegenüber der Assoziierung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa an die Europäische Union festzustellen. In vielen Grundsatzreden sprachen sich Kanzler, Außenminister und auch die anderen Minister häufig für eine möglichst enge Anbindung der MOEL an die Europäische Union aus. Die Aufmerksamkeit für die Details der Assoziierungsverhandlungen war allerdings sehr begrenzt. Umgekehrt wuchs der Handlungsspielraum der Arbeitsebene, über die Einzelheiten der Europa-Abkommen selbstverantwortlich zu entscheiden.

In der ersten Phase des Erweiterungsprozesses bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen wurde die interne Koordinierung und Positionierung von den beiden Europaministerien bestimmt – dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium. Hinzu kamen als wichtige, mitbestimmende Ministerien das Bundesfinanzministerium, das über die haushaltsrelevanten Konsequenzen wachte, und das Bundeslandwirtschaftsministerium, das erstens aufgrund der agrarisch dominierten Wirtschaftsstruktur der MOEL die Folgen der Assoziierung für die deutsche Landwirtschaft im Blick hatte und zweitens durch den besonderen Europäisierungsgrad der Gemeinsamen Agrarpolitik auch auf die Auswirkungen der Erweiterung achtete.

Das Bundeskanzleramt nahm seine klassische, strategisch-steuernde und überwachende Haltung ein. Der Kanzler selbst hatte wiederholt in europa- und außenpolitischen Reden die Rolle Deutschlands als Anwalt der Reformstaaten in der EU und das Eintreten der Bundesregierung für deren Assoziierung und deren spätere Aufnahme in die EU betont, insbesondere in den bilateralen Treffen mit den Staats- oder Regierungschefs der MOEL. Damit war das politische Ziel der deutschen Erweiterungspolitik frühzeitig bestimmt. Das Kanzleramt hatte allerdings weder die personellen Ressourcen, noch die rechtliche Zuständigkeit nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung oder den politischen Willen, die tagesspolitische Umsetzung der grundsätzlichen politischen Richtlinienvorgabe systematisch und intensiv zu überwachen. Die Assoziierungsverhandlungen und die konkrete Ausarbeitung der Heranführungsstrategie wurden entsprechend der fachlichen Zuständigkeit und des Geschäftsverteilungsplans der Bundesregierung von den beiden Fachministerien, dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Auswärtigen Amt, geführt. Operativ musste das Kanzleramt nur tätig werden, wenn die Frage der Beziehungen der EU zu den MOEL auf der Tagesordnung des Europäischen Rats stand. Eine Ausnahme war die Vorbereitung des Europäischen Rats von Essen während der deutschen Ratspräsidentschaft 1994, als sich der Bundeskanzler frühzeitig dafür ausgesprochen hatte, die Staats- und Regierungschefs aus den assoziierten Beitrittsländern einzuladen. Um diesen Wunsch des Kanzlers umzusetzen, musste das Kanzleramt eine Vielzahl schwieriger Verhandlungen mit den Partnern in der EU-15 führen.

Die grundsätzlich zurückhaltende und nur punktuell eingreifende Rolle des Kanzleramtes entsprach der traditionellen Arbeits- und Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung. Nur vereinzelt positionierte sich das Kanzleramt zu Detailfragen in den Beziehungen zu den MOEL.⁹¹⁵ Dennoch übte das Kanzleramt seine Koordinierungs- und Lenkungsfunktion durchaus zielbewusst aus.⁹¹⁶ Die Distanz zu den schwierigen Detailfragen der Assoziierungsverhandlungen eröffnete dem Bundeskanzler zugleich einen größeren politischen Spielraum und eine umso stärkere Rolle in den strategischen Grundsatzfragen und an den entscheidenden Wendepunkten – sowohl in den Gesprächen mit den europäischen Partnern und den Beitrittsländern als auch gegenüber der deutschen Öffentlichkeit. Der Kanzler wurde als überzeugter Unterstützer der Osterweiterung wahrgenommen und konnte sich glaubhaft als Anwalt der Beitrittsländer darstellen, ohne dass er mit der häufig restriktiven deutschen Position während der Assoziierungsverhandlungen oder den handelspolitischen Konflikten in Verbindung gebracht wurde.⁹¹⁷

Das Auswärtige Amt war für die Umsetzung der politischen Richtlinien des Kabinetts und des Kanzleramtes verantwortlich. Ihm oblag als dem federführenden Europa-Ministerium die Aufgabe, die deutsche Erweiterungspolitik und die Politik der verschiedenen Ministerien zu koordinieren sowie die deutschen Verhandlungspositionen zu den beiden Verträgen festzulegen und in die Verhandlungen einzubringen. Das Außenministerium hatte zur Vorbereitung der deutschen Präsidentschaft 1994 einen gesonderten Arbeitsstab in der neu-gebildeten Europa-Abteilung eingerichtet, der zunächst unter der Bezeichnung Arbeitsstab (AS) MOE und dann als Arbeitsstab Erweiterung die Abstimmung innerhalb des Auswärtigen Amtes und die interministerielle Koordinierung übernahm. Der Arbeitsstab erstellte Vermerke zu den politisch-strategischen und horizontalen Fragen, formulierte die Stellungnahmen zur operationellen Umsetzung der Heranführungsstrategie und informierte die Hausspitze über deren Fortentwicklung. Innerhalb des Amtes waren drei Abteilungen mit Fragen der Assoziierung und der Beziehungen mit den Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa befasst. Neben dem AS MOE in der Europaabteilung waren in der Politischen Abteilung 2 drei Referate für die bilateralen Beziehungen zu den baltischen Staaten (Referat 222), zu den Visegrad-Ländern (Referat 214) und gegenüber Südosteuropa (Referat 215) zuständig. In der Wirtschaftsabteilung bearbeitete das Referat 403 die Wirtschaftsbeziehungen mit den MOEL und das Referat 405 war im

915 Ein bekanntes Beispiel war 1994 die Einflussnahme des Kanzleramtes auf die Regulierung des Marktes für Sauerkirschen.

916 Vgl. Ulrich Sedelmeier, *The EU's Association Policy towards Central Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict*, Sussex European Institute Working Paper, No. 7, Brighton 1994, S. 27.

917 Vgl. Stephen D. Collins, *German policy-making and eastern enlargement*, a.a.O., S. 58.

Auswärtigen Amt für das Transform-Programm der Bundesregierung verantwortlich.

Für die deutsche Erweiterungspolitik war aber seit seiner Gründung der AS MOE das zentrale Gremium. Die erste und wichtigste Aufgabe des Stabs war die inhaltliche Ausarbeitung der Heranführungsstrategie, die vom Europäischen Rat in Essen verabschiedet werden sollte. Damit besetzte das Außenministerium, und im Amt wiederum die Europa-Abteilung, die politische Steuerung des Erweiterungsprozesses. Die Diplomaten verfolgten weniger sektorale Wirtschafts- und Handelsinteressen, als vielmehr längerfristige außen- und europapolitische Interessen. Damit rückten implizit allgemeine und politisch-strategische Erwägungen in den Vordergrund und drängten die sektoralen und technisch-administrativen Fragen in den Hintergrund. Dies lag auch daran, dass das Auswärtige Amt weder von sich selbst, noch von den unterschiedlichen Verbänden und innenpolitischen gesellschaftlichen Gruppen als vorrangiger Ansprechpartner für die sektoralen Interessen angesehen wurde. Dieses Selbstverständnis des Auswärtigen Amtes und der Vorrang der politischen über die wirtschaftlichen Gesichtspunkte führten immer wieder zu interministeriellen Konflikten bei Einzelfragen mit dem Bundeswirtschaftsministerium und anderen Fachressorts, wie dem Landwirtschaftsministerium.⁹¹⁸ Während den Generalisten des Auswärtigen Amtes vorgeworfen wurde, zu kompromissbereit zu sein, beklagten sich die Diplomaten über die fehlende Weitsicht der Beamten in den Fachressorts.

Das Auswärtige Amt hatte seine, den Prozess lenkende Rolle erst in der Vorbereitung der deutschen Ratspräsidentschaft 1993/94 erringen können. Die Assoziierungsverhandlungen Anfang der 1990er Jahren waren noch vom Bundeswirtschaftsministerium federführend begleitet worden. In diesen Verhandlungen agierte das BMWi entweder als Mentor liberaler und ordnungspolitischer Prinzipien, zum Beispiel in dem es sich für Marktöffnungen und strikte Antidumping-Maßnahmen stark machte, oder andererseits als Lobbyist der Marktinteressen deutscher Unternehmen und sektoraler Schutzinteressen.⁹¹⁹ Das Wirtschaftsressort blieb auch für die Umsetzung der Europa-Abkommen und die Assoziierungsgremien zwischen der EU und den Beitrittsländern zuständig. In diesen bilateralen Assoziierungsausschüssen und Unterausschüssen, in denen die operativen tagespolitischen Handelsfragen verhandelt wurden, vertraten die Beamten

918 Vgl. Stephen D. Collins, German policy-making and eastern enlargement, a.a.O., S. 60: "The general perception of the Foreign Ministry by the technical ministries is that its generalists and idealistic nature vis-à-vis the EU makes it more susceptible to manipulation, in particular by the Chancellor's Office, but also by Brussels, in policy formulation."

919 Vgl. Ulrich Sedelmeier, The EU's Association Policy towards Central Eastern Europe, a.a.O., S. 13/14.

des federführenden Bundeswirtschaftsministeriums die Bundesregierung; die Fachministerien waren nicht vertreten.

Das BMWi versuchte die Assoziierungsverhandlungen ebenso wie die daran anschließende Implementierungsphase betont realistisch, pragmatisch und interessenorientiert zu führen. Das Wirtschaftsministerium nahm die fachlichen, zumeist zur Vorsicht neigenden und somit tendenziell restriktiven Positionen der Fachressorts auf und vertrat diese zumeist sehr hart in den Verhandlungen.⁹²⁰ Diese Verhandlungsführung wurde von den anderen Fachressorts durchaus geschätzt.⁹²¹ Dennoch konnte sich das Auswärtige Amt, nicht zuletzt durch die deutliche Rückendeckung aus dem Kanzleramt, in der Folge immer deutlicher gegen das Bundeswirtschaftsministerium und die Fachressorts durchsetzen.⁹²²

Mit der Einrichtung der Europa-Abteilung im AA und der Bildung des Arbeitsstabes MOE konnte das Außenministerium die deutsche Erweiterungspolitik stärker für politische Überlegungen öffnen. Damit spiegelte sich die institutionelle Zweiteilung der Beziehungen zwischen der EU und den Beitrittskandidaten in der Struktur der Arbeitsgruppen des EU-Ministerrates auch in der Verteilung der Federführung zwischen den Bundesministerien wider. Die tagespolitische Umsetzung, die Administration und Überwachung der Assoziierung zwischen der EU und den MOEL erfolgte durch die Ratsarbeitsgruppe MOE, in dem das Bundeswirtschaftsministerium die Bundesregierung repräsentierte. Diese AG MOE des EU-Ministerrates war zuständig für die inhaltliche Vorbereitung der Assoziierungsausschüsse, in denen wiederum die handelspolitischen Konflikte zwischen der EU und den Beitrittsländern ausgetragen wurden. Zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung hatte der Rat unter der luxemburgischen Präsidentschaft 1997 eine neue Arbeitsgruppe Erweiterung gebildet, in dem das

920 Zum Beispiel berichtete ein Beamter des BMWi über seine isolierte Position bei einer Sitzung des EU-Assoziationsausschusses mit Ungarn 1996. Das Bundeslandwirtschaftsministerium hatte bei der Frage der Umwidmung von Kontingenten für den Import ungarischer Puten auf einer strikten Ablehnung bestanden. Erst als die in der Sitzung komplett isolierte deutsche Delegation mehrmals um eine Unterbrechung der Sitzung des Assoziierungsausschusses gebeten hatte und in direkten Konsultationen mit dem BML grünes Licht erhielt, war eine Kompromisslösung möglich.

921 Vgl. Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*, a.a.O., S. 87.

922 Ein Beamter des Auswärtigen Amtes führte gegenüber dem Autor die Beantwortung der Großen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion 1997 als Beispiel der sichtbaren politischen Stärke des Außenministeriums an. Im Bundeskabinett konnte der Außenminister mit Unterstützung des Kanzlers die Federführung für die Erstellung der Antwort durch das Auswärtige Amt erreichen. Innerhalb des AA wiederum übertrug die politische Leitungsebene dem Arbeitsstab MOE die Koordinierungsaufgabe und die Verantwortung für die Zusammenstellung der Antworten aus den Fachministerien. Der Gesamttext der Antwort wurde im Arbeitsstab MOE erstellt und nach der üblichen interministeriellen Abstimmung auf Arbeitsebene zwischen den Ressorts, der anschließenden politischen Billigung zwischen den Ressorts auf Staatssekretärebene durch das Bundeskabinett verabschiedet.

Auswärtige Amt federführend war. In dieser Arbeitsgruppe wurden die politischen Fragen der Osterweiterung verhandelt.

In der zweiten Phase der Osterweiterung, den eigentlichen Beitrittsverhandlungen, hatte das Auswärtige Amt endgültig und unwidersprochen die politische Steuerung des Prozesses übernommen.⁹²³ Zur Koordinierung der deutschen Verhandlungsführung wurde der Arbeitsstab MOE in der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes in Arbeitsstab Erweiterung umbenannt und eine interministerielle Arbeitsgruppe gebildet, in der alle Ministerien vertreten waren. Der AS Erweiterung verteilte hierzu alle Informationen an die Bundesministerien und koordinierte die Weisungen für die deutsche Verhandlungsführung in der Ratsarbeitsgruppe Erweiterung in Brüssel.

Das Auswärtige Amt hatte sich mit dieser Struktur und der Übernahme der Federführung und der Gesamtverantwortung gegen den Widerstand einiger Fachressorts durchgesetzt. Diese hatten gefordert, dass die Behandlung der spezifischen Fach- und Sachfragen in ihren Ratsarbeitsgruppen und damit unter ihrer Verantwortung erfolgen sollte. Das hätte nicht nur die Führung der Ratsarbeitsgruppe Erweiterung und damit die Federführung und die Dominanz des Auswärtigen Amtes über den gesamten Beitrittsprozess in Frage gestellt und seine Lenkungsmöglichkeiten eingeschränkt. Es hätte auch den vom Europäischen Rat in Nizza vereinbarten Verhandlungszeit- und -fahrplan in Frage gestellt. In der Endphase der Verhandlungen forderten die Fachministerien wiederholt, das Tempo der Beitrittsverhandlungen zu verringern, um einzelne Fachfragen eingehender prüfen zu können. Die Taktzahl der Sitzungen der Gruppe Erweiterung wurde in der Schlussphase und nach der Intensivierung der Verhandlungen mit der Helsinki-Gruppe deutlich erhöht. Auch die Menge der durch die Fachressorts zu prüfenden Verhandlungsdokumente nahm exponentiell zu. Beides führte zu wachsendem internem Unmut gegenüber dem Auswärtigen Amt. Jedoch war das Außenministerium nicht bereit, die einmal eingeschlagene Intensivierung und die gesteigerte Dynamik der Verhandlungen zurückzufahren.

Die besondere Rolle des Auswärtigen Amtes bestand im Verlauf der Beitrittsverhandlungen darin, den Überblick über die Vielzahl der parallel und zeitgleich verlaufenden Verhandlungsprozesse zu behalten und insbesondere die Wechselwirkung von Erweiterungs-, Vertiefungs- und internem Reformprozess der Europäischen Union zu bewerten. Der AS Erweiterung entwickelte das strategische Verhandlungskonzept der Bundesregierung, das neben den prinzipiellen Fragen zu Beitrittsszenario, Zeitplan auch verhandlungstaktische Festlegungen enthielt. Dazu gehörte die strategische Festlegung auf eine schrittweise Abfolge beginnend mit dem Abschluss der Finanzverhandlungen, gefolgt von einer Ver-

923 Mit der Einrichtung eines Arbeitsstabes Agenda 2000 konnte das Bundeswirtschaftsministerium allerdings die Federführung für die mit der Agenda 2000 verbundenen internen Reformen der Agrar- und der Strukturpolitiken der EU behalten.

einbarung institutioneller Reformen in der Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza und schließlich dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen. Diese deutsche Verhandlungsstrategie war insofern erfolgreich, als damit das Schnüren von großen, die einzelnen Verhandlungsprozesse verknüpfenden Paketen verhindert werden konnte. Die Verknüpfung, so die Analyse des AS Erweiterung, hätte entweder die Möglichkeit eröffnet, die angestrebte Vertiefung oder die Erweiterung zu blockieren oder zumindest zu verzögern, oder die Kosten für den größten Nettozahler in der EU weiter zu erhöhen.

Erst mit der Politisierung in der Schlussphase der Beitrittsverhandlungen wurden dann die politischen Ebenen der Bundesressorts und insbesondere der Außenminister und der Bundeskanzler intensiver in die Verhandlungen eingebunden. Die Fortschritte bei den Beitrittsverhandlungen standen im Jahr 2002 regelmäßig auf der Tagesordnung des Ministerrates, was die Befassung der Leitungsebene des Auswärtigen Amtes erforderlich machte. Auch auf der innenpolitischen Agenda rückten die Beitrittsverhandlungen in den Vordergrund, weil mit ihnen auch die Fragen der Verteilung der erweiterungsbedingten Kosten verbunden waren. Zugleich wurden immer häufiger politische Entscheidungen auch über Detailfragen notwendig, wie zum Beispiel zum Problem der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Das Kanzleramt übernahm besonders in dieser Schlussphase der Beitrittsverhandlungen die politische Steuerung des Prozesses. Dabei mussten sowohl innenpolitisch-taktische Fragen zum Zeitplan der Verhandlungen mit Blick auf die Bundestagswahlen 2002, verhandlungstaktische Fragen mit einem bilateralen deutsch-französischen Kompromiss auf höchster politischer Ebene zu den Kosten der Erweiterung und der Weiterführung der Gemeinsamen Agrarpolitik oder auch die Unterstützung des Problemkandidaten Polen entschieden werden. Das Kanzleramt entschied auch bei den politisch höchst sensiblen Einzelfragen der deutschen Verhandlungsführung, die zwischen den Bundesressorts heftig umstritten waren, wie zum Beispiel über die Zeitdauer der beantragten Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

2.2.2. Die Begleitung der EU-Osterweiterung durch den Deutschen Bundestag und durch die Parteien

Die Befassung im Bundestag mit der EU-Osterweiterung oder mit Themen, die in Zusammenhang mit der Erweiterung standen, wurde von dem Entscheidungsrhythmus auf europäischer Ebene bestimmt. Die Parlamentsdebatten folgten den Vorgaben der europäischen Agenda; analog zur intensiveren Behandlung der Osterweiterung auf der europäischen Ebene und der wachsenden Bedeutung der Erweiterung für die EU nahm auch die Beschäftigung des Bundestages mit dem Thema zu. In den Grundsatzfragen bestanden zunächst allenfalls graduelle Unterschiede – sowohl zwischen Bundesregierung und Bundestag als auch zwi-

schen den Fraktionen im Bundestag. Erstmals in der Diskussion über das beste Beitritts- und Verhandlungsszenario vor Beginn der Beitrittsverhandlungen wurden unterschiedliche Positionen zwischen den Fraktionen offenkundig. In der Folgezeit und mit zunehmender Aktualität und Konkretisierung der Beitrittsverhandlungen entwickelte sich dann auch die Frage der Osterweiterung zu einem Feld innenpolitischer und parteipolitischer Auseinandersetzungen.

Die erste Phase des Erweiterungsprozesses, die Assoziierung der MOEL an die Europäische Union, fand ein noch relativ geringes Maß parteipolitischer Aufmerksamkeit. Die Plenardebatten im Bundestag waren von einer grundsätzlichen und parteiübergreifenden Zustimmung bei allen Fraktionen geprägt. Erst mit dem Fortgang der Entwicklung und den sich konkret stellenden Fragen zur Gestaltung des Prozesses wurde der pauschale Konsens ergänzt durch vereinzelte Vorbehalte oder Konditionierungen. „Die Erweiterungsdebatte beginnt mit einem hohen Maß an undifferenziertem »Ja« und endet in einem zunehmend differenzierten »Ja, aber« - den Bedingungen, den Kriterien, den Übergangsfristen.“⁹²⁴ Trotz der wiederholten öffentlichen Stellungnahmen aller Parteien im Bundestag, dass die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten rasch an die EU assoziiert werden müssten, dauerte das deutsche Ratifizierungsverfahren der Europa-Abkommen durch den Deutschen Bundestag in der EU-15 am längsten. Grund für diese Verzögerung der Ratifizierung waren die protektionistisch geprägten Diskussionen in den Fachausschüssen des Bundestags über die Auswirkung der Assoziierungsverträge. Die federführende Beratung über die ersten Europa-Abkommen mit Polen und Ungarn stand entsprechend der Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung für die Verhandlungsführung dem Wirtschaftsausschuss zu. Damit rückten fast automatisch die binnenwirtschaftlichen Schutzinteressen in den Vordergrund; die strategischen politischen Ziele traten dahinter zurück.⁹²⁵

Für die parlamentarische Begleitung der eigentlichen Beitrittsverhandlungen war dann nicht mehr der Wirtschafts-Ausschuss, sondern nunmehr der Europa-Ausschuss des Bundestages federführend. Dies entsprach der offenkundigen Schwerpunktverlagerung im Prozess der EU-Osterweiterung von der ökonomischen Stabilisierung zur politischen Annäherung. Angesichts der frühzeitigen grundsätzlichen Zustimmung zur Osterweiterung durch den Bundestag und der Tatsache, dass der Beitrittsvertrag im parlamentarischen Ratifizierungsvertrag nicht mehr zu verändern gewesen wäre, sah sich der Europa-Ausschuss gefordert, den Fortgang der Verhandlungen intensiv zu begleiten, um nicht am Ende

924 Matthias Ecker-Ehrhardt, *Alles nur Rhetorik?*, a.a.O., S. 228.

925 Vgl. Deutscher Bundestag, *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 12/4275 – Entwurf eines Gesetzes zu dem Europa-Abkommen vom 16. Dezember 1991 zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten und der Republik Polen*, Drs. 12/5155 v. 16. Juni 1993.

des Prozesses mit einer »Entweder-Oder-Entscheidung« konfrontiert zu werden. Die Fortschritte bei den Beitrittsverhandlungen standen seit Mitte 1999 regelmäßig auf der Tagesordnung der Ausschusssitzungen und die Parlamentarier ließen sich kontinuierlich durch den Staatsminister im Auswärtigen Amt oder den Leiter der Europaabteilung über den Stand der Verhandlungen unterrichten. Mit dem Beginn der entscheidenden Verhandlungsphase konnte der Ausschuss mit dem Auswärtigen Amt ein besonderes Verfahren vereinbaren. Seit Februar 2001 informierte Staatsminister Zöpel in monatlichen Abständen die Obleute der Fraktionen und die zuständigen Berichterstatter über den Verlauf und verhandlungstaktische Fragen der Beitrittsverhandlungen. Durch die umfassende Information der Vertreter der Fraktionen sollte eine enge Einbindung des Bundestages gewährleistet und eine informelle Einflussnahme des Bundestages auf die Verhandlungsführung ermöglicht werden.⁹²⁶

Der federführende Europa-Ausschuss vertiefte in mehreren Anhörungen spezifische Fragen, die von besonderem deutschen Interesse waren oder zu sein schienen; insgesamt führte der Europa-Ausschuss zwölf Anhörungen und Hintergrundgespräche durch. Hinzu kamen die üblichen Unterrichtungen des Ausschusses durch die Bundesregierung im Vorfeld und im Anschluss an die Treffen des Europäischen Rates sowie zu ausgewählten Treffen des Ministerrates. Im Verlauf der Intensivierung der Beitrittsverhandlungen rückten auch bei diesen regelmäßigen Unterrichtungen Fragen der Erweiterung in den Vordergrund – so zum Beispiel am 4. Juli 2001 die Unterrichtung zu Fragen der Finanzierung der Osterweiterung durch Bundesfinanzminister Hans Eichel oder am 27. Juni 2001 die Unterrichtung durch Bundesinnenminister Otto Schily zu innen- und migrationspolitischen Aspekten der Osterweiterung. Daneben suchten die Abgeordneten sich durch Reisen von Delegationen des Ausschusses, in denen alle Fraktionen des Bundestages repräsentiert waren, in nahezu alle Beitrittsländer ein eigenes Bild vom Stand der Reformprozesse und der Annäherung an die Europäische Union zu verschaffen.

Neben dem Europa-Ausschuss waren weitere Fachausschüsse des Bundestages mit dem Erweiterungsprozess und den Beitrittsverhandlungen befasst. So diskutierte zum Beispiel der Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder im Januar 2001 die Auswirkungen der Osterweiterung auf die ostdeutschen Bundesländer und die besondere Förderung der deutschen Grenzregionen. Auch die anderen Fachausschüsse waren regelmäßig mit spezifischen Fragen der Osterweiterung befasst.

Spätestens mit der Konkretisierung des Beitrittsszenarios, der Auswahl der Kandidaten und den proklamierten Beitrittsbedingungen ergaben sich eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für eine innen- und parteipolitische Auseinander-

926 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht, Drs. 15/451 v. 12. März 2003, S. 9.

setzung im Bundestag über die EU-Osterweiterung. Allerdings hatten sich mit dem Wahlerfolg der rot-grünen Koalition 1998 die Fronten umgekehrt. Während die neue Bundesregierung Schröder/Fischer und die Regierungsfractionen konkrete und frühzeitige Positionsfestlegungen weitgehend vermeiden wollte, drängten nun die neuen Oppositionsfractionen auf die Definition und die Verteidigung deutscher Interessen. Ebenso wie die SPD-Fraktion noch 1996 in ihrer Großen Anfrage eine sorgfältige Vorbereitung gefordert hatte und versuchte, die Osterweiterung als Hebel für Reformen in der EU zu nutzen, so verknüpften nun insbesondere die FDP und die CSU die Osterweiterung mit europapolitischen Anpassungen und innenpolitischen Strukturreformen. Die CDU/CSU- und FDP-Opposition versuchte die Politisierung der Beitrittsverhandlungen und die Tatsache, dass sich auch Bundeskanzler Gerhard Schröder persönlich in die schwieriger werdenden Verhandlungen einschalten musste, für die Profilierung im Bundestagswahlkampf 2002 zu instrumentalisieren. Die Politisierung der Beitrittsverhandlungen führte zur »Innenpolitisierung« der EU-Osterweiterung.

Tabelle 16 Anhörungen des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestags zur EU-Osterweiterung

Datum	Anhörung, Fachgespräche (öffentlich und nicht-öffentlich)	Gesprächspartner / Sachverständige
14. Sitzung 27. 01.1999	Gespräch zu den Erweiterungsaspekten der Agenda 2000	Nikolaus van der Pas, Leiter der Task-Force, Beitrittsverhandlungen, EU-Kommission
25. Sitzung 27.10.1999	Fachgespräch mit Vertretern internationaler und europäischer Finanzinstitutionen zu den Hilfeleistungen für die MOEL	Jean-Eric Paquet, Mitglied des Kabinetts von Kommissar Günter Verheugen; Ingrid Matthäus-Maier, Mitglied des Vorstands der Kreditanstalt für Wiederaufbau; Franz Kaps, Senior Advisor, Weltbank; Bernd Esdar, Exekutivdirektor, Internationaler Währungsfonds; Frido Weber-Krebs, Generalbevollmächtigter, Europäische Investitionsbank; Jörg Ranau, Stellv. Exekutivdirektor Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung; MDgt'in Sigrid Selz, Bundesministerium für Finanzen; MR Ulrich Mohrmann, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung
29. Sitzung 01.12.1999	Fachgespräch mit den Botschaftern der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern sowie Maltas und Zyperns	S.E. Botschafter Balázs, Ungarn; Frau Pallasz, Gesandte der polnischen Botschaft; S.E. Botschafter Dunca, Rumänien; S.E. Botschafter Apostolov, Bulgarien; S.E. Botschafter Foltin, Slowakei; S.E. Botschafter Teikmanis, Lettland; S.E. Botschafter Laidre, Estland; S.E. Botschafter Namavicius, Litauen; S.E. Botschafter Cerny, Tschechien; S.E. Botschafter Nabernznik, Slowenien; S.E. Botschafter Spiteri, Malta; S.E. Botschafter Theophilou, Zypern
44. Sitzung 12.04.2000	Gespräch zum Thema „EU-Erweiterung und Landwirtschaft“	Franz Fischler, Mitglied der Europäischen Kommission, Kommissar für Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Fischerei
49. Sitzung 28.06.2000	Gespräch zum Stand der Beitrittsverhandlungen	Günter Verheugen, Mitglied der Europäischen Kommission, Kommissar für Erweiterung

59. Sitzung, 17.01.2001	Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Regionen (gemeinsamen Anhörung mit dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)	Franz Fischler, Mitglied der Europäischen Kommission, Kommissar für Landwirtschaft; Prof. Dr. Matthias Horst, Bundesverband der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE); Dr. Helmut Born, Deutscher Bauernverband (DBV); Arnd Spahn, IG Bau-Agrar-Umwelt (IG Bau); Prof. Dr. Klaus Frohberg, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO Halle); Eberhard Hetzner, Milchindustrieverband (MIV); Prof. Dr. Martina Brockmeier, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL); Dieter Dräger (Institut für Ausländische Landwirtschaft); Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL); Dr. Martin Banse, Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen; MR Dr. Friedemann Tetsch, Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi); Dr. Lothar Blatt, Arbeitsgemeinschaft Peripherer Regionen Deutschlands
62. Sitzung, 14.02.2001	Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung	Karin Alleweldt, Abt. für internationale und europäische Gewerkschaftspolitik, DGB-Bundesvorstand; Prof. Dr. Kurt Schelter, Minister der Justiz und für Bundesangelegenheiten, Land Brandenburg; Dr. Ludolf-Georg v. Wartenberg, Hauptgeschäftsführer, Bundesverband d. Deutschen Industrie; Dr. Wolfgang Quaisser, Osteuropainstitut München; John Hontelez, Generalsekretär des Europäischen Umweltbüros; Dr. Herbert Brücker, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
67. Sitzung, 04.04.2001	EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit	Dr. Herbert Brücker, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Norbert Cyrus, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg; Toni Hinterdobler, Hauptgeschäftsführer Handwerkskammer Niederbayern-Oberpfalz; Petra Hinze, Geschäftsführerin der IHK Neubrandenburg; Dr. Elmar Hönekopp, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bundesanstalt für Arbeit; Christoph Kannengießer, Bundesvereinigung der Arbeitgeber (BDA)

70. Sitzung 14.05.2001	Gemeinsame Sitzung mit dem Ausschuss für Europäische Integration des Polnischen Sejm in Frankfurt/Oder – Slubice, Universität Viadrina	Volker Kulle, DGB-Kreisvorsitzender Frankfurt/Oder; Irena Boruta, Staatssekretärin, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Warschau; Klaus Kröplin, IHK Frankfurt/O.; Emilian Poplowski, Präsident der westlichen Handelskammer, Polen; Leitender Polizeidirektor Eckehart Wache, Bundesgrenzschutzamt Frankfurt/Oder; Piotr Stachanczyk, Staatssekretär beim Minister für Innere Angelegenheiten und Verwaltung
92. Sitzung 13.03.2002	Gemeinsame Sitzung mit dem EU-Ausschuss des Bundesrates	Günter Verheugen, Mitglied der Europäischen Kommission, Kommissar für Erweiterung; Michaele Schreyer, Mitglied der Europäischen Kommission, Kommissarin für den EU-Haushalt
7. Sitzung 29.01.2003	Gemeinsame Sitzung mit dem EU-Ausschuss des Bundesrates	Günter Verheugen, Mitglied der Europäischen Kommission, Kommissar für Erweiterung; Michaele Schreyer, Mitglied der Europäischen Kommission, Kommissarin für den EU-Haushalt
9. Sitzung 12.02.2003	Gespräch mit einer Delegation des Europaausschusses des Sejm und des Auswärtigen und des Europaausschusses des Senats der Republik Polen	Europaausschuss des Sejm: Andrzej Grzyb, Andrzej Markowiak, Molgorzata Rohde, Robert Smolén, Magdalena Skryznka; Auswärtiger und Europaausschuss des Senats: Dorota Simonides, Zbigniew Zychowicz

Quelle: Protokolle des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union (14. u. 15. Wahlperiode)⁹²⁷

927 Die Protokolle der nicht-öffentlichen Sitzungen des Ausschusses sind vertraulich; die Protokolle der öffentlichen Sitzungen sind in der Reihe Texte und Materialien des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages veröffentlicht worden.

2.2.2.1. Die Parteien und ihre Politik zur EU-Osterweiterung

In der parteipolitischen Auseinandersetzung wurde die Frage der EU-Osterweiterung schnell zu einem schwierigen Balanceakt für die Parteien. Einerseits bestand ein breiter und fester Konsens über die Aufnahme der Reformstaaten aus Mittel- und Osteuropa in die Europäische Union. Andererseits wurde schnell offenkundig, dass mit der Osterweiterung auch schwierige Grundsatzentscheidungen über die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses und der deutschen Europapolitik verbunden waren. Es bestand bereits zu Beginn des Erweiterungsprozesses eine parteiübergreifende Übereinstimmung über das »Ob« der Erweiterung; alle im Bundestag vertretenen Parteien – also CDU/CSU, FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die PDS – unterstützten die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in die Europäische Union.⁹²⁸ Die Osterweiterung sei in deutschem Interesse und zugleich eine moralische Verpflichtung. Ein breiter Konsens bestand auch bezüglich deutscher Hilfen für die Beitrittsländer, um sie auf die Mitgliedschaft in der EU vorzubereiten und eine möglichst „zügige“ Osterweiterung möglich zu machen.⁹²⁹

Allerdings eröffnete gerade die Diskussion über das »Wie« Raum für parteipolitische Auseinandersetzungen im Bundestag. Wollte die jeweilige Opposition im Bundestag über die Konditionalitäten der Osterweiterung diskutieren oder die Aufnahme der MOEL in die EU mit anderen Fragen, wie der Vertiefung des Integrationsprozesses oder der Reform der europäischen Ausgabenpolitiken oder sogar mit innenpolitischen Strukturreformen verbinden, lief sie Gefahr, dass ihr vorgeworfen wurde, sie kündige den Partei-Konsens zur Osterweiterung auf und untergrabe damit das Fundament der konsensualen deutschen Europapolitik. Umgekehrt versuchten die Bundesregierung und die sie stützenden Fraktionen mit Blick auf die Verhandlungen innerhalb der EU und mit den Beitrittsländern möglichst konkrete Festlegungen auf die Modalitäten der Erweiterung zu verhindern.

Mit steigender Skepsis gegenüber der Osterweiterung in der deutschen öffentlichen Meinung⁹³⁰ wuchsen dennoch die Anreize, die Vorbehalte der Deutschen parteipolitisch zu instrumentalisieren. Sowohl die Regierungsfractionen als auch die Opposition versuchten die Erweiterungsverhandlungen zu nutzen, um sich als Verteidiger deutscher Interessen darzustellen. Dabei hatte die jeweilige Opposition allerdings die größeren Spielräume, denn entweder konnte sie die Maßnahmen der Regierung als nicht ausreichend kritisieren oder die Opposition

928 Vgl. Michael Minkenberg, Die EU-Osterweiterung im westeuropäischen Parteidiskurs, in: ZParl, 2000, 31. Jg., H. 3, S. 626-634.

929 Daneben unterstützten auch die parteinahen Stiftungen die Heranführung der MOEL an die europäischen Integrationsgemeinschaften. Die Stiftungen förderten gerade am Anfang der Transformationsprozesse den Aufbau demokratischer Strukturen. Vgl. Swetlana W. Pogorelskaja, Die Bedeutung der deutschen parteinahen Stiftungen, a.a.O.

930 Vgl. hierzu Kapitel 2.5. dieser Fallstudie.

konnte der Regierung und den sie tragenden Fraktionen vorwerfen, sie verletzen mit kleinlichen Vorbehalten die strategischen deutschen Interessen an der Erweiterung. Die gegensätzlichen Interessenlagen und die unterschiedlichen Möglichkeiten, die EU-Osterweiterung im Bundestag parteipolitisch zu nutzen, wechselten mit dem Regierungswechsel 1998.

Die CDU hatte sich sehr schnell auf die Osterweiterung der Europäischen Union festgelegt.⁹³¹ Dabei vermied die Kanzlerpartei eine Festlegung auf »entweder Erweiterung oder Vertiefung der Europäischen Union«. Dies sei keineswegs eine »Entweder-Oder«, sondern eine »Sowohl-als-Auch« Entscheidung; Vertiefung und Erweiterung der EU müssten Hand in Hand gehen. In ihrem Grundsatzprogramm von 1994 legte die CDU formell ihre Haltung zur EU-Osterweiterung fest. Die Gemeinschaft müsse offen sein für neue Mitglieder, die die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllen. „Dabei wird ein Beitritt zum frühestmöglichen Zeitpunkt angestrebt...“⁹³² Die Assoziierung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa seien „sinnvolle Zwischenschritte“. Bereits die europapolitischen Leitsätze der CDU vom Oktober 1995 nannten als Zieldatum für die Aufnahme der MOEL dann das Jahr 2000.⁹³³ Zugleich wurde die Aufnahme der Beitrittsländer an die ökonomischen und politischen Kriterien von Kopenhagen gebunden und die Möglichkeit von Übergangsregelungen angesprochen. Damit nahm die CDU frühzeitig auch die sensiblen Bereiche, die mit der Osterweiterung verbunden wurden, in den Blick, ohne sich konkret festzulegen.

Nach dem Wechsel in die Oppositionsrolle forderte die CDU die Reformen ein, die sie als Regierungspartei in der EU nicht durchsetzen konnte. Sie forderte „tiefgreifende und umfassende innere Reformen der Europäischen Union“.⁹³⁴ Hierzu gehörte nicht nur die Reform der Ausgabenpolitiken, um die Finanzierbarkeit der Osterweiterung zu sichern. Die CDU verband mit der Erweiterung

931 Das Dresdner Manifest, das der zweite Parteitag der vereinten west- und ostdeutschen CDU v. 15. bis 17. Dezember 1991 in Dresden verabschiedete, besagte: „Die Europäische Gemeinschaft muß offen sein für alle demokratischen Staaten Europas. Wir setzen uns auch dafür ein, die neuen Demokratien in Europa in die Europäische Gemeinschaft aufzunehmen und über Assoziierungsverträge ihre Mitgliedschaft vorzubereiten.“ CDU Deutschland, Dresdner Manifest der CDU, Die Zukunft gemeinsam gestalten. Die neuen Aufgaben deutscher Politik“, Ziffer 2.

932 CDU Deutschland, Grundsatzprogramm der CDU „Freiheit in Verantwortung“, beschlossen v. 5. Parteitag am 21.-23. Februar 1994 in Hamburg, Ziffer 122, S. 62.

933 CDU Deutschland, Beschluss des 7. Parteitages v. 16. Oktober 1995, „Die Europäische Union voranbringen. Europapolitische Leitsätze der CDU Deutschlands, Ziffer 22. Dort heißt es: „Wir setzen uns dafür ein, daß erste mittelosteuropäische Staaten, die die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen erfüllen, um das Jahr 2000 in die Europäische Union aufgenommen werden, wobei diesen Ländern wie bisher Übergangsfristen für bestimmte europäische Politik eingeräumt werden können.“

934 CDU Deutschlands, Beschluss „Europa muss man richtig machen“ des 12. Parteitages der Christlich Demokratischen Union Deutschlands am 26./27. April 1999 in Erfurt.

nun auch institutionelle Reformen der EU und die Neuordnung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.⁹³⁵ Zugleich drängte sie darauf, das Tempo und die Sorgfalt der Beitrittsverhandlungen zu erhöhen. In ihrem „Regierungsprogramm“ für die Bundestagswahlen 2002 verpflichtete sie sich: „Wir werden die EU-Osterweiterung erfolgreich zu Ende führen.“⁹³⁶ CDU und CSU forderten, „flexible, zeitlich nach Branchen und Regionen differenzierte und ausreichend lange Übergangsfristen“ und einen Aktionsplan für die deutschen Grenzregionen. Zugleich warfen die Europapolitiker der CDU der Bundesregierung „Kleinmut und Besitzstandsdenken“⁹³⁷ vor. Bundeskanzler Schröder verstärkte die diffusen Ängste der Deutschen und gebe die Anwaltsrolle Deutschlands zugunsten der Beitrittsländer auf. Der Untermauerung dieses Vorwurfes diene auch eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom Juli 2000⁹³⁸, die vornehmlich innenpolitische Ziele verfolgte. Die Bundesregierung sollte zu einer Offenlegung ihrer Verhandlungspositionen in den Beitrittsverhandlungen bewegt und damit der Druck auf ein erhöhtes Verhandlungstempo verstärkt werden. Die Opposition fragte die in der deutschen Bevölkerung bestehenden Vorbehalte gegenüber der EU-Osterweiterung ab, wie die Furcht vor einem Anstieg der organisierten Kriminalität, der Migration, der Wettbewerbsverzerrungen und der finanziellen Zusatzbelastungen der Bundesrepublik als Folge der Osterweiterung. Die CDU/CSU wollte die Bundesregierung zu Festlegungen veranlassen, an denen das spätere Verhandlungsergebnis und der Erfolg der deutschen Verhandlungsführung dann gemessen werden könnte.

Insgesamt war die Haltung der CDU zur EU-Osterweiterung von ihrer jeweiligen Rolle als Regierungs- oder als Oppositionspartei bestimmt. Anfang der 1990er Jahre hatte sie mit der frühen Festlegung auf die Aufnahme der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa angesichts der erkennbaren Zurückhaltung in der EU einen wichtigen Anstoß für den Prozess gegeben. Der Wechsel zur größten Oppositionspartei im Deutschen Bundestag ging einher mit dem Beginn der konkreten Beitrittsverhandlungen. Dies eröffnete der CDU die Möglichkeit, einerseits große Sorgfalt und die Berücksichtigung deutscher Interessen und ande-

935 CDU Deutschlands, Beschluss des 13. Parteitages der CDU Deutschlands am 9. bis 11. April 2000 in Essen, „Essener Erklärung“. In Ziffer 21 heißt es: „Wer es gut mit Europa meint, muss die Erweiterung der Europäischen Union auch als Chance nutzen, die Kompetenzen zwischen Brüssel und den Nationalstaaten neu zu definieren.“

936 CDU Deutschlands, Beschluss des 15. Parteitags am 16. bis 18. Juni 2002 in Frankfurt am Main, Regierungsprogramm 2002/2006 von CDU und CSU, Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten.

937 Vgl. Friedbert Pflüger, Im Räderwerk der Vertragsmechaniker. Das Spiel mit der Angst gefährdet die EU-Erweiterung, in: Internationale Politik, 2001, Jg. 56, Nr. 9, S. 55-58.

938 Deutscher Bundestag, Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, „Erweiterung der Europäischen Union“, Drs. 14/3872 v. 4. Juli 2000 und Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, Drs. 14/5232 v. 7. Februar 2001.

rerseits immer wieder mehr Tempo in den Verhandlungen zu fordern. Hinzu kam, dass mit der Stärke der Schwesterpartei CSU und der Verständigung auf Edmund Stoiber als Kanzlerkandidat für die Bundestagswahlen 2002 auch die Verknüpfung der Beitrittsverhandlungen mit der Reform der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik sowie mit der Frage einer reformierten europäischen Kompetenzordnung hergestellt wurde – eine Verbindung, die die CDU als Regierungspartei bewusst vermieden hatte.

Die CSU setzte andere Akzente, die aus ihrer Rolle als bayerische Regionalpartei herrührten. Sie unterstützte ebenso wie die CDU die Osterweiterung der EU; allerdings sprach sie sich nicht uneingeschränkt für die Aufnahme der Reformstaaten in die EU aus. Noch im Wahlprogramm für die Europawahlen 1994 hieß es lediglich, die EU müsse für einen späteren Beitritt der MOEL offen sein, wenn diese die Kopenhagener Beitrittskriterien erreicht hätten.⁹³⁹ Das CSU-Grundsatzprogramm vom Oktober 1993 sprach unverbindlich von einer engen Zusammenarbeit und der Unterstützung der Assoziierungs- oder Beitrittswünsche der MOEL.⁹⁴⁰ In ihrer Rolle als bayerische Regionalpartei forderte sie vehement ein gesondertes Grenzlandprogramm zur Unterstützung der bayerischen Grenzregionen mit Tschechien. Die CSU unterstützte auch sehr viel eindeutiger als die CDU die Forderungen der Vertriebenenverbände nach einem Heimkehrrecht und insbesondere die Forderungen der Landsmannschaft der Sudetendeutschen nach Aufhebung der Beneš-Dekrete vor dem Beitritt Tschechiens zur EU. Damit verknüpfte die CSU dieses rechtliche Problem in den bilateralen Beziehungen mit der EU-Osterweiterung. Diese Forderung stand im Widerspruch zu der Politik, die auch die Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl zuvor vertreten hatte.

Die politische Veränderung durch den Wechsel der Rolle der beiden Unionsparteien von Regierungs- zu Oppositionsparteien zeigte sich am deutlichsten in den unterschiedlichen Positionen von CDU und CSU in Bezug auf Tempo und Sorgfalt der Beitrittsverhandlungen. Während die CDU ebenso wie die FDP aus europapolitischen Erwägungen im Bundestag zunächst auf ein höheres Tempo bei den Verhandlungen mit den Kandidaten drängte, legte die CSU ebenso wie die bayerische Staatsregierung ihr besonderes Augenmerk auf die „Sorgfalt“. Die Beitrittsbedingungen müssten „mit Augenmaß“ festgelegt werden und die

939 CSU, Manifest der Christlich-Sozialen Union zur Wahl des Europäischen Parlaments am 12. Juni 1994.

940 CSU, Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union in Bayern, „In Freiheit dem Gemeinwohl verpflichtet“, CSU-Parteitag v. 8./9. Oktober 1993. Dort heißt es: „Unsere Verantwortung und die wirtschaftliche und politische Vernunft gebieten eine enge Zusammenarbeit der EU-Staaten mit den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas. Die Bemühungen dieser Staaten unseres Kontinents um Assoziierung oder Beitritt zur Europäischen Union werden von der Christlich Sozialen Union unterstützt.“

Beitrittsstaaten müssten noch „große Anstrengungen unternehmen.“⁹⁴¹ Auch die Forderung, den 1998 in Berlin vereinbarten schwierigen Finanzkompromiss zur Agenda 2000 mit Blick auf die Aufnahme einer größeren Gruppe von Beitrittsländern neu zu verhandeln, ging auf die CSU zurück, die mit der Osterweiterung eine fundamentale Reform der europäischen Strukturfonds erreichen wollte. Die CSU versuchte zugleich, die Erweiterung als Hebel für weitergehende Reformziele, wie die Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, zu instrumentalisieren. Nur in der kurzen, durch eine Bemerkung des deutschen Erweiterungskommissars Günter Verheugen angestoßenen Diskussion über einen Volksentscheid zur Frage der EU-Osterweiterung setzte sich die CDU mit ihrer Ablehnung gegen die eher befürwortende Haltung der CSU durch. Dennoch wurden von beiden Unionsparteien mit dem Wechsel in die Opposition die Betonung der Sorge und der Risiken bei der Osterweiterung lauter.⁹⁴²

Auch die FDP hatte sich frühzeitig auf die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten festgelegt. Als Partei des Außenministers waren die Liberalen zur Unterstützung der Außen- und Europapolitik der Bundesregierung verpflichtet. Auch die FDP sah in der Assoziierung einen ersten Zwischenschritt auf dem Weg zur EU-Osterweiterung.⁹⁴³ Die erfolgreiche Integration der MOEL in die EU biete Deutschland zudem neue Chancen durch die Öffnung neuer Wachstumsmärkte.⁹⁴⁴

In der Frage des richtigen Beitrittszenarios kam es 1997 im Vorfeld des Europäischen Rats von Luxemburg zu einer wichtigen Abgrenzung der FDP-Fraktion von der Politik des Auswärtigen Amtes. Die Partei und die Bundestagsfraktion sprachen sich für ein Startlinien-Modell aus und forderten gleiche Zugangskriterien und gleiche Beitrittchancen für alle Kandidaten. Aus Sicht der FDP durfte die EU keine unnötigen Verzögerungen und keine Ausgrenzung beitrittswilliger und beitriffähiger Staaten zulassen. Im Gegensatz dazu hatten sich die CDU/CSU und die Bundesregierung auf eine kleinere Kandidatengruppe festgelegt, mit der Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollten. Diese schwierige politische Situation zwischen Regierung und Fraktion, in der sich Außenminister Klaus Kinkel befand, konnte nur durch einen Formelkompromiss auf Druck der CDU/CSU-Fraktion aufgelöst werden. Dennoch war die Distanz

941 CSU, 20 Leitsätze zur Europapolitik zur Europawahl am 13. Juni 1999, Beschluss des Landesvorstandes v. 12.4.1999, Ziffer 10.

942 Vgl. auch Tanja Binder /Andreas M. Wüst, Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien 1979-1999, in: APuZ, 2004, B17, S. 38-45.

943 Vgl. FDP, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1994 der Freien Demokratischen Partei, „Liberal denken. Leistung wählen“, Beschluss des Bundesparteitags am 5. Juni 1994 in Rostock, S. 130.

944 Vgl. FDP, Leitsätze zur Europawahl 1999 der Freien Demokratischen Partei, Beschluss v. Europatag am 23. Januar 1999 in Frankfurt/M.

zwischen der FDP-Fraktion und dem Regierungspartner sowie dem FDP-Außenminister im Europa-Ausschuss des Bundestages offen zutage getreten.

Die FDP hielt auch als Oppositionspartei an ihrer entschiedenen Unterstützung der Osterweiterung fest. Die Liberalen sprachen sich immer wieder für zügige Verhandlungen und einen schnellen Abschluss aus. Aus den Reihen der FDP wurde immer wieder die Festsetzung eines festen Datums für die Aufnahme der ersten MOEL in die EU gefordert. Die Vereinbarung eines Zieldatums könne auf beiden Seiten den erforderlichen Einigungsdruck erhöhen. „Eine zügige Erweiterung erzeugt gleichzeitig Druck für die dringend notwendigen internen Reformen der EU, insbesondere in der Arbeitsmarkt-, Finanz-, Struktur- und Agrarpolitik.“⁹⁴⁵ Die notwendigen Reformen der EU-Institutionen und der Agrar- und Strukturpolitik müssten Hand in Hand gehen mit dem erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen. Im Gegensatz zu den beiden Volksparteien lehnte die FDP Übergangsregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab.⁹⁴⁶

Ebenso wie CDU/CSU und die FDP unterstützte auch die SPD die EU-Osterweiterung seit Beginn der 1990er Jahre. In der Unterstützung dieses Prozesses sahen viele Sozialdemokraten die logische Fortsetzung der sozial-liberalen Ostpolitik der 1970er Jahre. Die deutsche Sozialdemokratie stand der »Wiedervereinigung des Kontinents« deshalb generell positiv gegenüber. Allerdings zeigten sich bereits bei der Assoziierung im Rahmen der Europa-Abkommen auch die Nachteile der Öffnung des Binnenmarktes. Als größte Oppositionspartei im Bundestag versuchte die SPD auf die Risiken der Erweiterung hinzuweisen, um sich von der Politik der Bundesregierung abzusetzen. Sie verband die Öffnung der Märkte stets mit der Forderung nach einem angemessenen Schutz deutscher Produzenten oder des deutschen Arbeitsmarktes. Insofern betonten die Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag in ihren Reden deutlich die »Aber«-Tendenz im Rahmen der Erweiterungsdebatte.

Zugleich forderte die SPD stets eine angemessene Vorbereitung der EU auf die Aufnahme neuer Mitglieder; die Erweiterung mache eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU unbedingt notwendig. Sie versuchte, mit dieser Forderung auch auf die unübersehbare Mehrdeutigkeit der deutschen Erweiterungspolitik hinzuweisen: Die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung verstehe sich zwar als Anwalt der MOEL, bei deren Bestreben in die EU aufgenommen zu werden; zugleich fordere sie eine Reform der EU-Finanzierung und eine gerechtere Lastenteilung, was eine Verringerung des deutschen Finanzierungsanteils am EU-Budget bedeute. Sie lehne dann aber eine grundlegende Reform der

945 FDP, Leitsätze zur Europawahl 1999 der Freien Demokratischen Partei, Beschluss vom Europatag am 23. Januar 1999 in Frankfurt/M.

946 Vgl. FDP, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2002 der Freien Demokratischen Partei „Bürgerprogramm 2002“, Beschluss des Bundesparteitags in Mannheim v. 10.-12. Mai 2002.

größten Ausgabenblöcke, der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturfonds, ab. Diese Politik, so der Vorwurf der SPD, sei konzeptionslos, in sich widersprüchlich und vertage nur die Probleme, die es im Vorfeld der Osterweiterung zu lösen gelte.⁹⁴⁷

Die SPD sprach sich für eine sorgfältig vorbereitete EU-Osterweiterung aus, die sowohl eine umfassende Reform der Europäischen Union als auch die Fortsetzung der Reformprozesse in den Beitrittsstaaten erfordere.⁹⁴⁸ Im Bundestag versuchte sie im Vorfeld der Bundestagswahlen 1998 mit einer Großen Anfrage, die Bundesregierung zu einer Festlegung ihrer Position zu bewegen. Sie stand damit in einem sichtbaren Gegensatz zu früheren Großen Anfragen der Regierungsfractionen, deren zweifaches Ziel es gewesen war, erstens die deutschen Unterstützungsleistungen zugunsten der Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa und zweitens die politischen und ökonomischen Chancen der engen Anbindung der Reformstaaten an die Europäische Union und die Bundesrepublik aufzeigen zu können.⁹⁴⁹ Wegen dieser weiter reichenden Motive wurden deshalb in diesen Anfragen der Regierungsfractionen auch Russland und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion einbezogen. Die Große Anfrage der SPD-Fraktion⁹⁵⁰ formulierte hingegen drei Ziele, die eng mit der EU-Osterweiterung zusammenhängen:

- a) Die Bundesregierung solle eine aktive Rolle bei der Herstellung einer einheitlichen Position der EU-Mitglieder spielen.
- b) Sie müsse hierfür die nationalen und regionalen Sonderinteressen in der EU besser koordinieren.
- c) Angesichts der wachsenden Europaskepsis in der Bundesrepublik müsse die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen, um die Akzeptanz für die Osterweiterung in der Bevölkerung zu erhöhen.

947 Vgl. Heidemarie Wieczorek-Zeul, „Nicht einfach ein ‚weiterer Beitritt‘“, in: FAZ v. 18.8.1998, S. 11.

948 Vgl. SPD, Unsere Perspektive: Europa - ein einiger Kontinent des Friedens, des Wohlstands und der sozialen Sicherheit, Beschluss des ordentlichen Bundesparteitags v. 2. bis 4. Dezember 1997 in Hannover; ebenso SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998 „Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit“, Beschluss des außerordentlichen Parteitag der SPD am 17. April 1998 in Leipzig.

949 Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P., Unterstützung der Reformprozesse in den Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas (einschließlich der baltischen Staaten) sowie in den neuen unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion, Drs. 12/6162 v. 12. November 1993; Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der F.D.P., Entwicklung der Reformprozesse in den MOE-Staaten und den Neuen Unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion seit Anfang 1994, Drs. 13/5601 v. 25. September 1996.

950 Deutscher Bundestag, Große Anfrage der Fraktion der SPD, Osterweiterung der Europäischen Union, Drs. 13/5255 v. 8. Juli 1996.

Damit wollte die SPD-Opposition die Bundesregierung in die Pflicht nehmen, um „Klarheit über ihre Vorstellungen zu schaffen und alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die noch bestehenden Probleme für eine Osterweiterung der Europäischen Union zu überwinden.“ Die Stoßrichtung der Anfrage war demnach eine primär innenpolitische.

Diese Situation änderte sich im Herbst 1998, nachdem die SPD die Bundestagswahl gewonnen hatte und gemeinsam mit Bündnis 90/Die Grünen die Bundesregierung stellen konnte. Ab diesem Zeitpunkt musste die rot-grüne Koalition die Europapolitik der bisherigen Regierung fortsetzen und Kontinuität beweisen. Als Regierungsfraktion sah sich die SPD auf den Boden der Realitäten europäischer Verhandlungen zurückgeworfen; die weitreichenden Reformziele waren leichter einzufordern als zu erreichen.

In der Folge konzentrierte sich Partei und Bundestagsfraktion stärker auf die innenpolitische Begleitung als auf eine direkte Beeinflussung der Verhandlungen. Die sich verstärkende Skepsis in der Bevölkerung wurde mit einer „politischen Schwerpunktkampagne zur Flankierung des europäischen Erweiterungsprozesses“⁹⁵¹ beantwortet. Die SPD-Bundestagsfraktion verabschiedete hierzu ein eigenes Positionspapier, um gemeinsam mit der Bundesregierung in einer ressortübergreifenden Flankierungsstrategie die Zustimmung der Bürger zu gewinnen und „präventiv alle Versuche populistischer Stimmungsmache gegen den europäischen Integrationskurs, egal von welcher Seite sie kommen, von vornherein den Wind aus den Segeln (zu) nehmen.“ Das „Positionspapier zur Osterweiterung der Europäischen Union“⁹⁵² betonte die Vorteile, die der Erweiterungsprozess für Deutschland bringen würde, und bekräftigte, dass sinnvolle Antworten auf die Risiken und Herausforderungen der EU-Osterweiterung gefunden werden sollten. Die Fraktion unterstützte die Bundesregierung in den taktischen Fragen der Verhandlungsführung und der Forderung nach angemessenen Übergangsregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit. Die Sozialdemokraten versuchten sich mit ihrer Flankierungsstrategie von der CDU/CSU-Opposition deutlich abzugrenzen, der sie vorwarf, einen „vermeintlich populären antieuropäischen Kurs“ zu verfolgen und die EU-Osterweiterung für parteipolitische Zwecke zu instrumentalisieren.

Die kleinere Regierungspartei der rot-grünen Bundesregierung Bündnis 90/Die Grünen unterstützte ebenfalls die EU-Osterweiterung. Im Wahlprogramm für die Bundestagswahlen 1998 sprach sich die Partei dafür aus, „dass

951 Pressemitteilung zur Beschlussfassung der SPD-Bundestagsfraktion über eine politische Kampagne zur Osterweiterung der Europäischen Union der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Gernot Erler und Joachim Poß sowie des europapolitischen Sprechers Günter Gloser, „SPD geht bei EU-Osterweiterung in die Offensive“, Bonn v. 29. Juni 2000, Nr. 557.

952 Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion zur Osterweiterung der Europäischen Union v. 28.6.2000.

möglichst viele mittel- und osteuropäische Länder ohne Verzögerung der EU beitreten.“⁹⁵³ Zu Anfang der 1990er Jahre sahen die Grünen die Aufnahme der MOEL in die EU noch als Alternative zu einer NATO-Osterweiterung. Bereits im Europawahlprogramm von 1994 forderten die Grünen deshalb „die sofortige Erarbeitung von Zeitplänen für die Aufnahme der sogenannten Visegrad-Staaten in die Europäische Union.“⁹⁵⁴ Dennoch blieb die Haltung der Partei überaus unkonkret und unambitioniert. Noch im Oktober 1997 hatte die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen eine interne Anhörung zur Osterweiterung der EU durchgeführt, um eine „Positionsfindung“ der Partei zu erleichtern. Erst mit der Übernahme der Regierungsverantwortung 1998 und der damit verbundenen besonderen Verpflichtung der Partei und der Fraktion auf die Politik des ersten grünen Außenministers Joschka Fischer wurden die Beschlüsse der Grünen-Partei konkreter.

Die PDS unterstützte ebenfalls grundsätzlich eine zügige Erweiterung der EU und verband die Aufnahme der Beitrittsländer mit der Forderung nach internen Reformen in der EU. Europa müsse ein friedlicher, demokratischer und entmilitarisierter Kontinent werden. Die Politik der EU entspreche diesem Ziel allerdings nicht. Die Heranführungsstrategie der EU degradiere vielmehr die Beitrittsländer zu reinen Absatzmärkten für westeuropäische Produkte.⁹⁵⁵

2.2.3. Die Erweiterungspolitik der Länder

Die Länder waren in vielfältiger Weise in den Erweiterungsprozess der Europäischen Union eingebunden. Zum einen förderten sie frühzeitig mit ihrer politischen Unterstützung und ihren vielfältigen Maßnahmen die Erweiterungspolitik der Bundesregierung. Sie beteiligten sich direkt an den Transformations- und Heranführungshilfen und Programmen der EU wie auch der Bundesregierung. Hierzu unterstützten sie auch die Aktivitäten der Kommunen, die ebenfalls ihre direkten Kontakte nach Mittel- und Osteuropa ausbauten.⁹⁵⁶ Zum anderen woll-

953 Bündnis 90/Die Grünen, Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 1998, Beschluss der 10. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 6./8. März 1998 in Magdeburg, S. 139.

954 Bündnis 90/Die Grünen, Programm zur Europawahl 1994 „Lieber Europa erweitern als Demokratie beschränken“, Beschluss der Bundesdelegiertenkonferenz v. 12.-14.11.1993 in Aachen.

955 PDS, Europawahlprogramm, „Für einen Kurswechsel in Europa. Das Europa des 21. Jahrhunderts braucht Frieden, Arbeit und Demokratie“, Beschluss der 2. Tagung des 6. Parteitages am 6. März 1999 in Suhl.

956 Verstärkt durch die politische Wende 1989/90 und die neuen Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit hatten sich deutsche Städte und Gemeinden auch den Partnerschaften mit Kommunen aus Mittel- und Osteuropa gewidmet, wobei die deutsch-polnischen Kommunalpartnerschaften eine Vorrangstellung einnahmen. Anknüpfend an die erste deutsch-polnische Städtepartnerschaft zwischen Danzig und Bremen, die 1976

ten die Länder aber spätestens mit Beginn der zweiten Phase des Erweiterungsprozesses, also mit der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen, in den deutschen und europäischen Entscheidungsprozess eingebunden werden. Ziel dieser direkten Einflussnahme war es, die ökonomischen, sozialen, finanziellen aber zum Beispiel auch innenpolitischen und polizeilichen Konsequenzen der Erweiterung im Sinne der Länder zu beeinflussen.

Umgekehrt griff die Bundesregierung gerne auf die Verwaltungskapazitäten der Länder zurück, um die deutsche Beteiligung an den europäischen Twinning-Projekten zu erhöhen oder um die Länder in die Hilfen im Rahmen des nationalen Transform-Programms der Bundesregierung einzubinden. Auch im Zuge der konkreten Beitrittsverhandlungen fragten die Bundesressorts in spezifischen Sachfragen durchaus auch das Fachwissen der Länderadministrationen ab, um die Auswirkungen von beantragten Übergangsregelungen oder von Marktöffnungen besser einschätzen zu können.

Die Länder hatten bereits in der Vereinbarung zur Konkretisierung des Zusammenarbeitsgesetzes zwischen der Bundesregierung und den Ländern in EU-Angelegenheiten⁹⁵⁷ durchgesetzt, dass sie regelmäßig von der Bundesregierung über den Fortgang von Beitrittsverhandlungen unterrichtet werden mussten und mit eigenen Ländervertretern an den Ressortabstimmungen der Bundesregierung eingebunden sowie an den Sitzungen der Arbeitsgruppe des Rates der EU vertreten sein sollten. Eine Stellungnahme des Bundesrates zu den Beitrittsverhandlungen musste von der Bundesregierung je nach innerstaatlicher Zuständigkeitsverteilung berücksichtigt bzw. sogar maßgeblich berücksichtigt werden.

Die Länder hatten sich frühzeitig auf die Aufnahme der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa in die EU festgelegt.⁹⁵⁸ Bereits die zweite Europaministerkonferenz am 25. Februar 1993 verabschiedet einen Beschluss, in dem der Beitritt als das erklärte Ziel und als Voraussetzung für ein vereintes Europa be-

unterzeichnet wurde, hatten sich rund 450 deutsch-polnische kommunale Partnerschaften etabliert. Damit wurden die deutsch-polnischen Verbindungen zu den dritt wichtigsten Beziehungen hinter den Städtepartnerschaften mit französischen und britischen Kommunen und nahmen seither in den kommunalen Beziehungen zu den Beitrittsländern aus Mittel- und Osteuropa eine Vorrangstellung ein. Gestützt werden diese Partnerschaften vornehmlich auf die etablierten Formen des Jugend-, Schüler- und Kulturaustauschs aber auch auf wirtschaftliche Kooperationsprojekte und Formen der Verwaltungszusammenarbeit.

957 Vgl. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, v. 29. Oktober 1993 in der Fassung vom 8. Juni 1998, abgedruckt in: Thomas Läufer (Hrsg.), Vertrag von Amsterdam, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1999, hier Absatz VII, Ziffer 3.

958 Vgl. Charlie Jeffery/ Stephen Collins, The German Länder and EU enlargement: Between apple pie and issue linkage, in: German Politics, 1998, Vol. 7, No. 2, S. 86-101.

zeichnet wurde.⁹⁵⁹ Damit hatten sich die deutschen Länder noch vor dem offiziellen Beschluss des Europäischen Rats von Kopenhagen auf die Osterweiterung der Europäischen Union festgelegt. Im September 1993 begrüßten die Europaminister der Länder den Grundsatzbeschluss des Europäischen Rats von Kopenhagen; sie forderten die Europäische Gemeinschaft auf, auch die baltischen Staaten in den Kreis der Beitrittsaspiranten aufzunehmen. Zugleich verpflichteten sich die Länder, ihre Hilfen für die MOEL weiter zu intensivieren.⁹⁶⁰

Nach dieser grundsätzlichen Festlegung auf die EU-Osterweiterung wurde mit Beginn der zweiten Phase des Erweiterungsprozesses die Positionsbestimmung der Länder konkreter und zugleich auch schwieriger.⁹⁶¹ Die 19. Europaministerkonferenz im April 1998 plädierte bereits für die Vereinbarung tragfähiger Übergangsregelungen in den Beitrittsverhandlungen, um wirtschaftliche und soziale Verwerfungen sowohl in der EU als auch in den MOE-Staaten zu vermeiden. Die Länder nannten hierfür die Bereiche Freizügigkeit, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie den Agrarmarkt.⁹⁶²

Diese Forderung deutete darauf hin, dass sich die Länder sehr frühzeitig und sehr pragmatisch mit den möglichen Konsequenzen der EU-Osterweiterung auseinandersetzten. Die konkrete Beschlussfassung zeigte allerdings auch, dass die Europaministerkonferenz versuchte, die Federführung und die Koordinierungsrolle für den EU-Beitrittsprozess im Kreis der Länder auszuüben. Die Europaminister wollten verhindern, dass sektorale und zum Teil auch protektionistische Interessen den besonderen politischen Stellenwert der EU-Osterweiterung überlagern könnten. Neben den Europaministern hatten bereits andere Fachministerkonferenzen damit begonnen, sich konkret mit den Bedingungen einer Osterweiterung der EU zu befassen. Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hatte im November 1998 bereits die Sorge formuliert, dass die Osterweiterung „aufgrund der geographischen Nähe und der engen wirtschaftlichen Verflechtung erhebliche Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland und Rückwirkungen auf den Handlungsspielraum und die Aufgaben der Wirtschaftspolitik der Länder“⁹⁶³ haben werde. Die Wirtschaftsminister beauftragten deshalb ihren Arbeitskreis der EU-Referenten, „zu möglichen regionalen und sektoralen Auswirkungen des Beitrittsprozesses“ einen Bericht zu erstellen. Später wurde hierfür eine gesonderte »Arbeitsgruppe EU-

959 Vgl. 2. Europaministerkonferenz am 25. Februar 1993 in Bonn, TOP 7 „EG-Erweiterung“.

960 Vgl. 4. Europaministerkonferenz am 16./17. September 1993 in Ettlingen, TOP 5, „Osterweiterung der EG“.

961 Vgl. Simon Bulmer /Charlie Jeffery /William E. Paterson, *Germany's European diplomacy*, a.a.O., S. 113.

962 Vgl. 19. Europaministerkonferenz am 22./23. April 1998 in Bremen, TOP 3 „Erweiterung der Europäischen Union“.

963 Wirtschaftsministerkonferenz am 25./26.11.1998, Top 3 „Wirtschaftliche Aspekte der geplanten Osterweiterung“.

Osterweiterung« der Wirtschaftsministerkonferenz geschaffen. Die Wirtschaftsminister der Länder verfolgten regelmäßig die Beitrittsverhandlungen und nahmen Stellung zu deren Fortgang; insgesamt wurden sechs zum Teil sehr umfangreiche Berichte erstellt.⁹⁶⁴

Um die Federführung für die Positionierung der Länder zur EU-Osterweiterung bei der Europaministerkonferenz konzentrieren und besser koordinieren zu können, setzte die Europaministerkonferenz schließlich eine eigene Arbeitsgruppe ein, die am 1. März 2000 ihre Arbeit aufnahm. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung der beiden beauftragten Länder Sachsen und Brandenburg erarbeitete für die Europaministerkonferenz im Mai 2000 einen ersten grundlegenden Beschluss. Darin wurden zunächst die politischen und ökonomischen Vorteile und Chancen der Osterweiterung hervorgehoben. Die Länder betonten zugleich die Kopenhagener Beitrittsbedingungen und die Forderung, dass die Beitrittsländer den *acquis communautaire* „mit dem Beitritt in vollem Umfang und effektiv“ anwenden müssten. Die Europaminister listeten die Verhandlungskapitel auf, in denen die Länder ihre Interessen berührt sahen, und bei denen sie „von einer dementsprechenden Beteiligung durch die Bundesregierung“ ausgingen.⁹⁶⁵ Zwar seien Übergangsregelungen grundsätzlich möglich; sie müssten aber zeitlich und inhaltlich begrenzt werden und sollten vier Bedingungen erfüllen:

1. Die erforderlichen Übergangsregelungen sollten differenziert nach eindeutigen und objektiven Kriterien bestimmt werden.
2. Sie sollten nur für klar definierte Zeiträume gelten, wobei eine flexible Handhabung aber möglich sein müsse.

964 Arbeitskreis der EU-Referenten der Wirtschaftsressorts der Länder, Bericht „Wirtschaftspolitische Aspekte der geplanten EU-Osterweiterung“ für die Wirtschaftsministerkonferenz am 8./9. Juni 1999 in Dresden; Arbeitskreis der EU-Referenten der Wirtschaftsressorts der Länder, Fortschreibung des Berichts für die Wirtschaftsministerkonferenz am 29./30. März 2000 mit EU-Kommissar Verheugen in Brüssel; Arbeitsgruppe EU-Osterweiterung, „EU-Osterweiterung: Beitrittsvoraussetzungen aus wirtschaftspolitischer Sicht“, Zwischenbericht für die Wirtschaftsministerkonferenz am 2./3. November 2000 in Stuttgart; Arbeitsgruppe EU-Osterweiterung, „EU-Osterweiterung: Beitrittsvoraussetzungen aus wirtschaftspolitischer Sicht“, 2. Zwischenbericht für die Wirtschaftsministerkonferenz am 1./2. März 2001 in Mainz; Arbeitsgruppe EU-Osterweiterung, „EU-Osterweiterung: Beitrittsvoraussetzungen aus wirtschaftspolitischer Sicht“, 3. Bericht für die Wirtschaftsministerkonferenz am 22./23. November 2001 in Saarbrücken; Arbeitsgruppe EU-Osterweiterung, „EU-Osterweiterung: Beitrittsvoraussetzungen aus wirtschaftspolitischer Sicht“, 4. Bericht für die Wirtschaftsministerkonferenz am 12./13. Dezember 2002 in Bad Dürkheim.

965 Diese Bereiche waren Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, freier Kapitalverkehr, Wettbewerbspolitik, Landwirtschaft, Verkehr, Sozialpolitik und Beschäftigung, Regionalpolitik, Umwelt sowie Justiz und Inneres. Vgl. 25. Europaministerkonferenz der Länder am 29. Mai 2000 in Schlangenbad, TOP 1.

3. Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt seien auf jeden Fall zu vermeiden.
4. Bei der Vereinbarung von Übergangsregelungen sollte auf regionale Besonderheiten in den grenznahen Regionen und die Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen besondere Rücksicht genommen werden.

Mit diesen vier Punkten formulierten die Länder ähnliche Kriterien, wie sie die Bundesregierung auch forderte und bereits in die Gespräche der Ratsarbeitsgruppe Erweiterung zur Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen eingebracht hatte.

Die Europaminister beauftragten anschließend die Arbeitsgruppe, möglichst bald nach der Tagung des Europäischen Rates in Nizza den Entwurf einer Bundesratsentschließung zu dem Erweiterungsprozess der Europäischen Union vorzulegen und dazu die Fachministerkonferenzen einzubinden.⁹⁶⁶ Damit wurde die Verantwortung für die Festlegung der Länderposition bei den »Generalisten« der Europaministerkonferenz zusammengefasst. Vergleichbar mit der Übertragung der Federführung auf das Auswärtige Amt innerhalb der Bundesregierung sollten mit dieser Entscheidung ebenso die politischen Erwägungen der Länder in den Vordergrund rücken und sektorale Sonderinteressen zurücktreten.

Die Arbeitsgruppe bereitete insgesamt vier Entschlüsse des Bundesrats vor. Die Länder nutzten hierfür einen besonderen Weg der Entscheidungsfindung: Um die kontinuierliche Begleitung des Verhandlungsprozesses zu gewährleisten sowie alle Länder auf einen gemeinsamen Konsens zu verpflichten, wurden die Entschlüsse im Rahmen der Europaministerkonferenz der Länder unter Einbindung der Fachministerkonferenzen ausgehandelt. Nach der in diesem Gremium erforderlichen einstimmigen Beschlussfassung durch die Europaminister wurde dieser Beschluss wortgleich in den Bundesrat eingebracht und dort nochmals formell bestätigt. Der Bundesrat befasste sich weder auf Arbeitsebene im EU-Ausschuss noch auf politischer Ebene im Plenum mit dem Text der Entschlüsse. Die Befassung des Bundesrates war allerdings erforderlich, um die Bundesregierung gemäß Artikel 23 GG mit den Forderungen der Länder zu konfrontieren. Somit verfügten die Länderbeschlüsse durch die erforderliche Einstimmigkeit in der Europaministerkonferenz über ein sehr großes politisches, durch die Einbindung der Fachministerkonferenzen in die Erarbeitung der Beschlüsse in der Länderarbeitsgruppe ein hohes materielles und durch die abschließende formelle Beschlussfassung im Bundesrat auch über das erforderliche rechtliche Gewicht.

966 Vgl. 26. Europaministerkonferenz der Länder am 8./9. November 2000 in Wismar, TOP 1. Um die Fachministerkonferenzen auf diese Federführung der Europaminister zu verpflichten, bestätigte die Ministerpräsidentenkonferenz v. 25. bis 27. Oktober 2000 in Schwerin diesen Arbeitsauftrag an die Europaministerkonferenz.

In den ersten drei Entschlüssen vom 9. März 2001, vom 27. September 2001 sowie vom 22. März 2002 nahm der Bundesrat konkret zu den Beitrittsverhandlungen Stellung; in der vierten Entschlüsselung wurde die Stellungnahme zum Ratifizierungsgesetz mit einer Würdigung der EU-Osterweiterung verbunden.⁹⁶⁷ Zunächst formulierten die Länder sehr konkret ihre Positionen zu den Verhandlungskapiteln, die entsprechend der Wegskizze der Europäischen Kommission in den nächsten Monaten auf der Tagesordnung der Beitrittsverhandlungen stehen sollten.⁹⁶⁸ Hierfür wurden Vertreter der Fachministerkonferenzen der Länder, aber auch der Fachressorts der Bundesregierung in die Arbeiten der EMK-Arbeitsgruppe eingebunden. Adressat der Entschlüssen war die Bundesregierung, die gebeten wurde, die Forderungen der Länder in den Beitrittsverhandlungen zu beachten.

Zur Begleitung der Beitrittsverhandlungen hatten die Länder zwei Länder beauftragt – zunächst Brandenburg und Sachsen. Zu Beginn 2001 wurde Brandenburg durch Niedersachsen in der Funktion als beauftragtes Land neben Sachsen abgelöst.⁹⁶⁹ Über die beiden Vertreter, die an den Sitzungen auf Arbeitsebene in der AG Erweiterung des Rates teilnahmen, versuchten die Länder einerseits eigene Informationen über den Verhandlungsverlauf zu erhalten. Andererseits sollten eigene Anliegen direkt auf Arbeitsebene in den Prozess eingebracht werden, wofür die Bevollmächtigten der Länder versuchten, die spezifischen Länderinteressen über die Vertreter des Auswärtigen Amtes in die Arbeiten der AG Erweiterung des EU-Ministerrates einzubringen. Die Länder waren über ihre Vertreter direkt in die Verhandlungsführung eingebunden und umgekehrt war das Auswärtige Amt bei jeder Sitzung und je nach Tagesordnung auch Vertreter der Fachressorts des Bundes in den Sitzungen der Arbeitsgruppe der Europaministerkonferenz anwesend.

967 Bundesrat, Entschlüsselung des Bundesrates zum Erweiterungsprozess der Europäischen Union, Beschluss, Drs. 170/01 v. 9. März 2001; Bundesrat, Zweite Entschlüsselung des Bundesrates zum Erweiterungsprozess der Europäischen Union, Beschluss, Drs. 711/01 v. 27. September 2001; Bundesrat, Entschlüsselung des Bundesrates zum Erweiterungsprozess der Europäischen Union, Beschluss, Drs. 209/02 v. 22. März 2002; Bundesrat, Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union, Beschluss, Drs. 300/03 v. 20. Juni 2003.

968 Die erste Entschlüsselung nahm zu folgenden Bereichen Stellung: Freier Personenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, Sozial- und Beschäftigungspolitik und Umwelt. Die zweite Entschlüsselung behandelte die Kapitel Wettbewerbspolitik, Verkehr, Landwirtschaft (phytosanitäre Fragen) sowie Justiz und Inneres. Die dritte Entschlüsselung beinhaltete die Positionierung der Länder zu den Finanzfragen, insbesondere zu den Bereichen Landwirtschaft sowie Regionalpolitik und strukturpolitische Instrumente.

969 Nach dem Regierungswechsel in Hannover wurde zum 1. Januar 2004 Niedersachsen wiederum durch das SPD-regierte Land Berlin ersetzt.

Obwohl die Länder also versuchten mit einem besonderen Verfahren den Konsens zu wahren, wurden dennoch mit fortschreitender Dynamik der Beitrittsverhandlungen unterschiedliche Interessen deutlich. „Once the enlargement entered its technical stage, the scepticism of the Länder intensified in parallel with their concerns about material consequences of the policy.“⁹⁷⁰ Je konkreter die Verhandlungen über die Bedingungen der Aufnahme der MOEL in die EU wurden und je klarer sich mögliche Konsequenzen der Osterweiterung abzeichneten, desto deutlicher wurde die unterschiedliche Betroffenheit der Länder.⁹⁷¹

Die ostdeutschen Länder⁹⁷² nahmen dabei nicht nur aufgrund ihrer geografischen Nähe, sondern auch wegen ihrer historischen Verbundenheit als ehemalige Bundesgenossen vor 1989 eine besondere Rolle ein. Bedingt durch ihre direkte Grenznähe zu den Beitrittsländern und durch die gemeinsamen Erfahrungen mit den ökonomischen, politischen und sozialen Herausforderungen der Systemtransformation sowie verstärkt durch die auch nach 1990 vorhandenen direkten und engen Verbindungen mit den mittel- und osteuropäischen Nachbarn, verstanden sich die ostdeutschen Länder als »Brücke« zwischen Ost und West und als Sachwalter der Aufnahme der Beitrittsländer in die EU. Vorrangiges Ziel und Anspruch der Landesregierungen sowie von nahezu allen in den Landesparlamenten repräsentierten Parteien in den neuen Länder war es, die im eigenen Transformationsprozess gemachten Erfahrungen auch an die Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa weiter zu geben und für die Nachbarn nutzbar zu machen.⁹⁷³ Hinzu kam ein starkes Interesse an engen bilateralen Beziehungen mit den östlichen Nachbarn. Schon in ihren Landesverfassungen hatten sich z. B. Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Nachbarn ver-

970 Marcin Zaborowski, a.a.O., S. 110.

971 Vgl. Vladimír Bilčík, *Eastern Enlargement of the European Union: Perspectives and Role of the East and West German Länder*, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association. *Studies on International Issues*, B02, Bratislava 2000; Charlie Jeffery / Stephen Collins, *The German Länder and EU enlargement*, a.a.O.

972 Die Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder treffen sich regelmäßig in einer eigenen Regionalkonferenz (MPK-Ost). Dabei stehen auch immer wieder europapolitische Tagesordnungspunkte zur Debatte. Im Zeitraum der EU-Beitrittsverhandlungen diskutierten die ostdeutschen Ministerpräsidenten regelmäßig über die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die neuen Länder und trafen sich mehrfach mit Vertretern der Europäischen Kommission, wie z.B. dem Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Santer. Auch die ostdeutschen Wirtschaftsminister trafen sich zu einer gesonderten Regionalkonferenz und diskutierten die Konsequenzen der EU-Osterweiterung.

973 Beispielhaft das Diskussionspapier des damaligen sächsischen Bevollmächtigten für Bundes- und Europaangelegenheiten Günter Ermisch, *Die Verflechtungen in den mittel- und osteuropäischen Grenzregionen als Beitrag zur Friedenssicherung*, Policy Paper 3 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1996.

pflichtet.⁹⁷⁴ Dieser besondere Blick nach Osten wurde verstärkt durch die intensiven Bemühungen der verschiedenen Landesregierungen, das verfassungspolitische Ziel im politischen Alltag zu realisieren. Die ostdeutschen Länder etablierten eine Vielzahl von Regional- und Parlamentspartnerschaften mit Partnerregionen in Mittel- und Osteuropa und förderten die wirtschaftliche Vernetzung.

Andererseits entwickelten die ostdeutschen Länder als strukturschwache Ziel-1-Förderregionen auch eine spezifisch ostdeutsche Interessenlage⁹⁷⁵, die sich sowohl von den Interessen der westdeutschen Länder als auch den europapolitischen Präferenzen der Bundesregierung unterschieden. Die ostdeutschen Länder standen in Konkurrenz mit den benachbarten Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa um Investitionen und Unternehmensansiedlungen. Der Konflikt zwischen dem Freistaat Sachsen und der EU-Kommission wegen der Subventionierung zweier Volkswagen-Werke war nur ein Fall unter vielen, der allerdings die größte öffentliche Aufmerksamkeit erregte.⁹⁷⁶ Auch im Rahmen der Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006, die Agenda 2000, sowie bei der Positionierung für die Debatte über die weitere Entwicklung der europäischen Strukturpolitik in einer erweiterten EU nach 2006 sahen sich die ostdeutschen Länder in einer Konkurrenzsituation mit den potenziellen neuen Begünstigten in den MOEL.

Die westdeutschen Länder hingegen waren weniger unmittelbar betroffen. Dennoch fühlten sich die meisten westdeutschen Länder politisch zur Unterstützung der EU-Osterweiterung verpflichtet und verfügten mit einzelnen Reformstaaten in MOE (oder auch besonderen Regionen) über eine Vielzahl bilateraler Kontakte.⁹⁷⁷ Einige westdeutsche Länder bereiteten sich frühzeitig auf die Aufnahme der Reformstaaten in die EU vor; Baden-Württemberg hatte bereits im

974 Vgl. Raimund Krämer, Die regionale Kooperation ostdeutscher Länder mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2000, S. 450-457.

975 Vgl. Raimund Krämer, Die Europäisierung des Ostens: die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden 2000, S. 27-47; ebenso Raimund Krämer, Die regionale Kooperation ostdeutscher Länder mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, a.a.O.

976 Vgl. Charlie Jeffery /Stephen Collins, The German Länder and EU enlargement, a.a.O., S. 92/93; Vladimír Bilčík, a.a.O., S. 38. Der Freistaat Sachsen wollte 1999 rd. 240 Mio. DM für die beiden VW-Werke Mosel II und Chemnitz II zur Verfügung stellen. Bereits 1994 hatte die EU-Kommission Beihilfen in Höhe von rd. 540 Mio. DM genehmigt. Die Kommission hatte aber die zusätzliche Hilfe abgelehnt. Gegen diesen Beschluss hatten das Land Sachsen und VW vor dem EuGH geklagt. Diese Klage wurde aber abgewiesen.

977 Nach der Regionalisierung in Polen und der Bildung von 16 Wojewodschaften stimmten sich zum Beispiel die deutschen Länder untereinander ab und nahmen bilaterale Kontakte mit einer Partner-Wojewodschaft auf. Hinzu kamen enge vertragliche Kontakte mit einzelnen MOEL, wie zum Beispiel zwischen Baden-Württemberg und Ungarn.

Januar 1999 eine eigene Strategie zur EU-Osterweiterung mit Positionsbestimmungen zu einzelnen Problemfeldern der Beitrittsverhandlungen (Innere Sicherheit, Arbeitsmarkt, Verkehr, Landwirtschaft, Grenzregionen, außenpolitischen Fragen und zu Wirtschafts- und Währungsunion) formuliert.⁹⁷⁸

Der Freistaat Bayern, der als einziges westdeutsches Bundesland über eine direkte Grenze mit dem Beitrittskandidat Tschechien verfügte, fühlte sich unmittelbar von der Osterweiterung betroffen. An der Erweiterungspolitik Bayerns zeigte sich auch am deutlichsten die Wandlung von einer uneingeschränkten Befürwortung der Erweiterung bis Mitte der 1990er Jahre⁹⁷⁹ zu einer »Ja, aber«-Position zu Beginn der Beitrittsverhandlungen. Noch 1994 hatte sich der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber für die Möglichkeit von Teilmemberschaften der Visegrad-Staaten in der Europäischen Union ausgesprochen.⁹⁸⁰ Dies entsprach dem unmittelbaren Interesse Bayerns als Grenzland an einer politischen, ökonomischen und sozialen Stabilisierung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa. In einem Positionspapier vom März 2000⁹⁸¹ wurde dann der grundlegende Politikwechsel Bayerns sichtbar; das Interesse an der möglichst schnellen Aufnahme der MOEL in die EU zur Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität wurde abgelöst von dem Ziel, die Beitrittskosten zu minimieren. Unter dem Motto »Sorgfalt vor Geschwindigkeit« für die Beitrittsverhandlungen forderte die bayerische Staatsregierung Übergangsregelungen, um „gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen“ vorzubeugen. Von diesen möglichen Risiken der Osterweiterung seien insbesondere die an Kandidatenländer angrenzenden Regionen betroffen, die deshalb mithilfe von nationalen, regionalen und europäischen Fördermaßnahmen bei der Bewältigung des notwendigen Strukturwandels unterstützt werden müssten. Die grundsätzliche Forderung nach Übergangsregelungen wurde in neun Politikfeldern weiter konkretisiert. Bayern versuchte darüber hinaus, die Osterweiterung mit Überlegungen zur Reform der europäischen Agrarpolitik, der Strukturpolitik, dem EU-Finanzierungssystem sowie der Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu verknüpfen. Ziel des europäischen Integrationsprozesses müsse, so das Papier, ein Europa der Staaten und Regionen sein. Diese „*issue linkage*“-Politik⁹⁸² stand in Kontinuität zu früheren Positionspapieren der bayerischen

978 Vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg, Wege zur Osterweiterung der Europäischen Union – Positionspapier, Stuttgart, 14. Januar 1999. Dieses Positionspapier wurde regelmäßig aktualisiert und am 16. September 2001 in einer komplett überarbeiteten Fassung erneut vorgelegt.

979 Vgl. Charlie Jeffery /Stephen Collins, *The German Länder and EU enlargement*, a.a.O., S. 89f.

980 Vgl. Vladimír Bilčík, a.a.O., S. 45.

981 Vgl. Bayerische Staatsregierung, EU-Osterweiterung: Forderungen Bayerns, Beschluss des Ministerrats v. 14. März 2000.

982 Vgl. Charlie Jeffery /Stephen Collins, *The German Länder and EU enlargement*, a.a.O., S. 96ff.

Staatsregierung zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 1995 und der Strukturfonds 1996. Diese Papiere waren zwar mit Blick auf die Finanzverhandlungen der Agenda 2000 formuliert worden, aber sie stellten bereits eine Verbindung zwischen der EU-Osterweiterung und den unbedingt erforderlichen Politikreformen her. Die Erweiterung war zu einem Instrument, einem „pretext“⁹⁸³ der bayerischen europapolitischen Forderungen geworden. Ohne die grundsätzliche Zustimmung zur EU-Osterweiterung in Frage zu stellen, hatte sich Bayern zum „leading sceptic of enlargement arguing in favour of delaying the process“⁹⁸⁴ entwickelt.

2.2.4. Positionen der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft und der Gewerkschaften

Für die Gestaltung und die Vermittlung der deutschen Erweiterungspolitik waren die Wirtschafts- und Industrieverbände, die Gewerkschaften sowie gesellschaftliche Interessengruppen in dreifacher Hinsicht bedeutend:

1. Die Verbände und Interessengruppen artikulierten nicht nur ihre spezifischen Interessen und Ziele gegenüber der Bundesregierung und ihren europäischen Dachverbänden. Insbesondere während der langwierigen und zum Teil sehr schwierigen Detailverhandlungen konnten die Verbände auch auf spezifische Probleme hinweisen, die während der Verhandlungen dann auch angesprochen und in einigen Fällen im Sinne der Verbände und Gruppen gelöst werden konnten. Insofern erfüllten die Verbände und Interessengruppen für die Verhandlungen auf politischer und Arbeitsebene auch die Funktion als »nationales Korrektiv« oder als Informationsquelle und Prüfinstanz.
2. Mit ihren grundsätzlichen Stellungnahmen und Positionspapieren dienten die Verbände und Gruppen zugleich auch als Transmissionsinstitutionen, die die politische Grundsatzentscheidung zugunsten der Erweiterung der Europäischen Union mittrugen und auch gegenüber einer zunehmend skeptischeren öffentlichen Meinung vertraten.
3. Hinzu kam, dass die nationalen Dachverbände wie BDI und DGB die branchenspezifischen und häufig widersprüchlichen Sonderinteressen einzelner Fachverbände oder Branchengewerkschaften bündelten und zu einer gemeinsamen Position kondensierten. Einzelne Verbände oder Einzelgewerkschaften konnten in ihren spezifischen Sektoren zum Teil großen Einfluss auf die politischen Entscheidungen nehmen. Die Stellungnahmen dieser Verbände konzentrierten sich deshalb auf ihre Sonderinteressen; zu den

983 Simon Bulmer /Charlie Jeffery /William E. Paterson, *Germany's European diplomacy*, a.a.O., S. 112/113.

984 Marcin Zaborowski, a.a.O., S. 111.

Grundsatzfragen des Erweiterungsprozesses positionierten sie sich hingegen nur selten.

Grundsätzlich waren die politischen Entscheidungsprozesse im Zuge der EU-Osterweiterung von immenser Bedeutung für die Verbände und Gewerkschaften, waren doch mit der Öffnung des europäischen Binnenmarktes und der Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäische Union sowohl Chancen als auch Risiken verbunden.

Zwar standen die einzelnen Industrieverbände und die Einzelgewerkschaften der Osterweiterung der EU grundsätzlich positiv und aufgeschlossen gegenüber. Dennoch brachen angesichts der spezifischen Interessen einzelner Fachverbände und Gewerkschaften Differenzen bei Verhandlungsdetails auf, zum Beispiel bei Fragen spezifischer Übergangsfristen bzw. der Öffnung einzelner Marktsegmente, wie des Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten.⁹⁸⁵

Eine besondere Rolle nahm der Deutsche Bauernverband (DBV) ein. Der Verband positionierte sich zwar in erster Linie zu seinen sektoralen Interessen. Aber angesichts der Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Frage der Machbarkeit und der Finanzierbarkeit der Osterweiterung waren die Stellungnahmen des DBV auch von einer besonderen Relevanz und strahlten auf die grundsätzlichen und umfassenderen Fragen des Prozesses der Osterweiterung aus. Der DBV bekannte sich zwar „aus übergeordneten politischen Gründen“⁹⁸⁶ grundsätzlich zur EU-Osterweiterung, aber „tiefe Skepsis“ sei gegenüber den prognostizierten Kosten des Beitritts angebracht. Der Bauernverband hatte deshalb zur Finanzierung der Erweiterungskosten für die Einrichtung eines aus zusätzlichen Mitteln finanzierten „EU-Beitrittsfonds“ plädiert. Einkommenseinbußen für die Bauern in der EU-15 als Folge der Erweiterung seien jedenfalls „nicht hinnehmbar“.⁹⁸⁷ Der DBV versuchte die Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Osterweiterung herunterzuspielen – die Finanzierungslasten der Osterweiterung sollte nicht einseitig der GAP aufgebürdet wer-

985 Zum Beispiel forderten der Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) ebenso wie die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) langjährige Übergangsregelungen für den Bereich der Kabotage und beeinflusste mit seinen Stellungnahmen auch die Positionierung des Bundesverkehrsministeriums und die Verhandlungsführung der Bundesregierung zu dem Kapitel Transport. Vgl. Pressemitteilung des BGL, „EU-Osterweiterung nur Schritt für Schritt. Kein Sozialdumping und kein ‚Big Bang‘“ v. 6.11.2000.

986 Deutscher Bauernverband, „Agenda 2000 – Vorschläge der EU-Kommission. Bewertung durch den Deutschen Bauernverband, Bonn 1997, S. 9.

987 Deutscher Bauernverband, „Agenda 2000“, a.a.O., S. 10. In dem Positionspapier des DBV heißt es: „Es ist nicht hinnehmbar, dass die EU-Kommission die agrarischen Beitrittskosten aus der bestehenden Agrarleitlinie finanzieren will. Agrarpreissenkungen bei unvollständigem finanziellem Ausgleich (mit dem Hinweis auf die EU-Erweiterung) und zusätzliche beitriffsbedingte Restriktionen des EU-Agrarhaushaltes müssten zu untragbaren einseitigen Belastungen der Bauern führen.“

den. Auch mit der bestehenden Agrarpolitik sei die Osterweiterung „im Großen und Ganzen“ zu bewältigen.⁹⁸⁸ Der Beitrittsprozess sollte den unterschiedlichen Ausgangspositionen der Beitrittsländer Rechnung tragen; lange Übergangsfristen seien im Bereich der Landwirtschaft deshalb unvermeidlich.⁹⁸⁹

2.2.4.1. Die Stellungnahmen der deutschen Industrie- und Wirtschaftsverbände

Die Stellungnahmen der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zur Osterweiterung waren von Anfang an positiv. Bereits im Oktober 1990 sprach der damalige Vorsitzende des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft, Otto Wolff von Amerongen, davon, dass die deutsche Wirtschaft einem Beitritt der osteuropäischen Reformländer wie Ungarn, Polen und der damaligen Tschechoslowakei „grundsätzlich positiv“ gegenüberstehe. Jedoch solle ein übereilter Beitritt, der die EG überfordere, vermieden werden.⁹⁹⁰ Diese Stellungnahme belegte die zunächst dominierende »Ja, aber«-Haltung der Verbände zu Beginn des Assoziierungsprozesses. Danach wurde die Politik zur Annäherung und später zur Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Nachbarn in die Europäische Union unter bestimmten Bedingungen mitgetragen und unterstützt. Während der Verhandlungsphasen sowohl zu den Europa-Abkommen als auch zum Beitrittsvertrag traten häufig die Partikularinteressen einzelner Branchen oder gar einzelner Unternehmen in den Vordergrund. Diese betrafen den Zugang der potenziellen neuen Konkurrenten aus Mittel- und Osteuropa zum deutschen Markt, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern im Binnenmarkt, die Bedingungen des Marktzugangs deutscher Unternehmen zu den neuen Wachstumsmärkten in Mittel- und Osteuropa sowie einzelne Problemfälle z. B. im Bereich des Markenschutzes.⁹⁹¹ Um den Zugang von Arbeitnehmern aus den Reformländern auf den deutschen Arbeitsmarkt im Bausektor regulieren zu können, setzte sich zum Beispiel der Verband des deutschen Baugewerbes für ein „Entsendegesetz“ ein.⁹⁹²

Dennoch formulierte der Dachverband der deutschen Industrieunternehmen sein „vitales Interesse an der Erweiterung des Europäischen Binnenmarktes um

988 Erklärung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes zur Ost-Erweiterung der Europäischen Union v. 21. April 1998.

989 Vgl. vwd-Europa v. 1.4.1998.

990 Vgl. „Wolff gegen übereilte EG-Beitritte aus Osteuropa“, vwd-Europa v. 2.10.1990.

991 So berichtete eine Beamtin des Bundeswirtschaftsministeriums gegenüber dem Autor davon, dass während der Assoziierungsverhandlungen ein deutsches Unternehmen über das Fachreferat des BMWi versuchte, Einfluss auf die Verhandlungen zu nehmen, weil sein Markenschutz in den Reformstaaten gefährdet war.

992 Vgl. Claus Hofhansel, *Germany, Multilateralism and the Eastern Enlargement of the EU*, The Minda de Gunzburg Center for European Studies, The Program for the Study of Germany and Europe Working Papers Series, No. 01.4, Cambridge, Ma., 2001, S. 9ff.

Partner aus Mittel- und Osteuropa.“⁹⁹³ In seiner Stellungnahme zur Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Maastrichter Vertrags stellte auch der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) fest, dass eine der „wesentlichen Aufgaben der Regierungskonferenz 1996 [darin bestehen wird], Voraussetzungen zur Einbeziehung der MOE-Länder in die Europäische Union zu schaffen ...“⁹⁹⁴ Für den Beitrittsprozess selbst schlug der DIHT ein „abgestuftes Programm zur Heranführung der osteuropäischen Staaten an die Europäische Union“ vor, das für die assoziierten Länder die Zusage eines verbindlichen Beitrittstermins enthalten sollte. In seinem Programm sprach sich der Verband zwar für einen frühen Beitrittstermin aus, dessen ökonomischen und sozialen Risiken sollten allerdings durch Übergangsregelungen abgedeckt werden.⁹⁹⁵ Die absehbaren ökonomischen Chancen der Marktintegration überwogen in dieser Stellungnahme letztlich über die Furcht vor den Risiken. Der Handel und Kapitalaustausch habe sich sehr dynamisch entwickelt und zeige, dass die europäischen Unternehmen bei der Erschließung der neuen Märkte große Fortschritte verbuchen konnten. Dennoch sah das abgestufte Programm zum Beitritt des DIHT zunächst die Verpflichtung der Beitrittsstaaten zur stufenweisen Übernahme der EU-Binnenmarktregelungen vor (z. B. zur Zertifizierungs- und Produktzulassung). Anschließend solle dann die „Entwicklung von Partnerschaften in der Verkehrs-, Energie, Umwelt- und Kommunikationspolitik“ vereinbart und schließlich der „Aufbau von Elementen einer gemeinsamen Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik“ möglich sein. Diese Positionierung basierte u.a. auf den positiven Ergebnissen der Marktöffnung im Zuge der Europa-Abkommen; aus Sicht der deutschen Wirtschafts- und Industrieverbände sowie einzelner Großunternehmen war die positive Entwicklung des Handels- und Kapitalaustauschs das überzeugendste Argument für die Aufnahme der assoziierten MOE-Länder in die Europäische Union. Heinz-Olaf Henkel, der damalige BDI-Präsident, sagte eindeutig: „Die deutsche Industrie hat ein klares Interesse daran, die mittel- und osteuropäischen Staaten möglichst rasch in die Europäische Union zu integrieren....“⁹⁹⁶

In den regelmäßigen Abfragen über die Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen zeigte sich, dass seit 1993 die MOE-Länder für die Mehrzahl der deutschen Unternehmen die Hauptzielregion für Produktionsverlagerungen ge-

993 Information der Abteilung Europapolitik des BDI an die Mitgliedsverbände, „Stand der Vorbereitung der EU-Erweiterung. Zwischeninformation der Kommission“ v. 23.9.1996.

994 Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Perspektiven für Europa. Erwartungen des DIHT an die EU-Regierungskonferenz 1996, Bonn 1995.

995 So forderte der DIHT: „Längere, aber klar deklarierte Übergangsfristen, die für die Anpassung nötig erscheinen, sind sinnvoller als unverbindliche Zeitangaben.“

996 Heinz-Olaf Henkel, Die Erwartungen der deutschen Wirtschaft an die Regierungskonferenz 1996, Rede in der Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn am 26.9.1996.

worden war. Die Verlagerungen wurden dabei mit zu hohen Arbeitskosten in Deutschland begründet.⁹⁹⁷ Somit wurde die Osterweiterung auch zu einem innenpolitischen Hebel und Druckmittel für die Forderungen der Wirtschaftsverbände, den deutschen Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungssysteme zu reformieren. Zugleich forderten die Verbände und die Unternehmen, um das Tempo der wirtschaftlichen Verflechtung weiter zu erhöhen, einen gemeinsamen politischen Ordnungsrahmen zur Überwindung wirtschaftlicher, administrativer und rechtlicher Schwierigkeiten.

Nach der Verständigung in der Europäischen Union über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen durch den Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 veränderte sich auch die Akzentsetzung in den Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände.⁹⁹⁸ In einer gemeinsamen Stellungnahme zur Agenda 2000 und zur Osterweiterung vom 14. November 1997 plädierten BDI und BDA erneut für „einen zügigen und sachgerechten Erweiterungsprozess“.⁹⁹⁹ Zwar wurde in dieser Stellungnahme erneut auf die dynamische wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Reformländern und Deutschland hingewiesen, jedoch solle der Abschluss der Beitrittsverhandlungen nur dann erfolgen, wenn „realistische Aussichten auf eine baldige und möglichst vollständige Übernahme des *acquis* bestehen.“ BDI und BDA begrüßten demnach die Entscheidung der EU, „die Aufnahme von Verhandlungen anhand klarer und möglichst objektiver Kriterien zu treffen.“ Es solle mit denjenigen beitriftswilligen Ländern verhandelt werden, „die realistische Aussichten haben, in absehbarer Zeit den Anforderungen des Binnenmarktes gerecht zu werden.“ Ansonsten bestünde das Risiko schwerer Wettbewerbsverzerrungen und Belastungen für die Wirtschaft. Gerade bei der Übernahme und Anwendung des Binnenmarkt-Acquis sahen die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft noch große Defizite. „Es gehört zu den Erfahrungen deutscher Unternehmen in den Reformländern, daß die Verwaltungen und die Gerichtsbarkeit bei der Anwendung und Durchsetzung von Binnenmarktregelungen häufig überfordert sind und diese Regeln in vielen Fällen auch zum Nachteil gerade ausländischer Investoren auslegen.“¹⁰⁰⁰ Übergangsregelungen sollten nur vereinbart werden, wenn sie „von bestimmter und angemessener Dauer“ seien und Ausnahmebestimmungen im Sinne von »*opt outs*« sollten

997 Vgl. DIHT-Umfrage, Produktionsverlagerung als Element der Auslandsinvestitionen im Herbst 1996, Bonn, Dezember 1996. Ausgewertet wurden Befragungen von rund 6000 Unternehmen aus der Industrie, rund 500 aus der Bauwirtschaft und rund 700 Unternehmen aus der Verkehrsbranche Westdeutschlands.

998 Vgl. Marcin Zaborowski, a.a.O., S. 107.

999 Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) und Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Stellungnahme zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU, Köln, 14. November 1997.

1000 Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) und Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Stellungnahme zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU, Köln, 14. November 1997, S. 2.

überhaupt nicht zugelassen werden. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sollte erst dann hergestellt werden, wenn die Beitrittsländer den sozialpolitischen *acquis communautaire* vollständig übernommen und umgesetzt hätten, d.h. der Arbeitsmarkt in der EU sollte erst nach einer langen Übergangszeit geöffnet werden. Umgekehrt klagten die Wirtschaftsverbände über anhaltende Behinderungen im Wirtschaftsverkehr durch verschiedene nicht-tariffäre Beschränkungen der Reformländer, wie unterschiedliche Zertifizierungspflichten, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen oder Lizenzauflagen. Zugleich forderten die Verbände deshalb den sofortigen Abbau aller Handelshemmnisse und plädierten für weitergehende Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik. Sie hielten den anvisierten Beitrittstermin im Jahr 2003 für die ersten Beitritte für „sehr ehrgeizig“.

Der Deutschen Industrie- und Handelstages sprach sich in seinem Positionspapier zur EU-Osterweiterung vom Dezember 1997 für eine „sanfte Erweiterung“ aus, bei der „lange Übergangszeiten und zahlreiche Übergangsregelungen im Binnenmarkt“ vermieden werden sollten; bezüglich des Warenverkehrs sollte überhaupt keine Übergangsregelung gestattet werden.¹⁰⁰¹ Die Aufnahme der neuen Mitglieder werde wegen der unterschiedlichen Wettbewerbspositionen und der Lohnkostenunterschiede zwischen Beitritts- und Mitgliedsländer zu erheblichen Anpassungsschwierigkeiten führen, prognostizierte der DIHT. Der absehbare Anpassungsprozess in der EU werde „schmerzhaft sein“, dürfe aber keinesfalls mit protektionistischen Maßnahmen gegen die Beitrittskandidaten unterbunden werden.

Trotz dieses Bekenntnisses für die EU-Osterweiterung war dennoch eine Akzentverschiebung zur DIHT-Stellungnahme aus dem Jahr 1995 feststellbar. Galt damals das Interesse des DIHT einer dynamischen Erweiterungspolitik, bei der „längere, aber klar deklarierte Übergangsfristen“ als sinnvoll erachtet wurden, so war das DIHT-Positionspapier aus dem Jahr 1997 deutlich von Skepsis gegenüber dem Instrumentarium der Übergangsregelungen und langen Übergangsfristen geprägt.¹⁰⁰² Im April 2000 drängte der DIHT schließlich in seinem Positionspapier „Europa 2000 Plus“¹⁰⁰³ auf eine „gut vorbereitete Erweiterung und Verhandlungen gemäß der Leitlinie „Qualität ist wichtiger als Tempo“. Außerdem erwartete der DIHT von den Beitrittsländern stärkere Anstrengungen beim

1001 Deutscher Industrie und Handelstag, DIHT-Positionspapier zur EU-Osterweiterung/Agenda 2000, Bonn, Dezember 1997.

1002 Im März 1998 forderte der DIHT in einer Presseerklärung: „Das gesamte europäische Gemeinschaftsrecht müsse nicht nur in nationales Recht umgesetzt, sondern auch konsequent angewandt werden.“ Von der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Übergangsregelungen war nicht mehr die Rede. DIHT Presseinformation: „Große Anstrengungen der EU-Beitrittskandidaten erforderlich“ v. 30. März 1998.

1003 Deutscher Industrie- und Handelstag, Europa 2000 Plus. DIHT-Positionspapier zur Regierungskonferenz 2000 und zur Erweiterung der Europäischen Union, April 2000.

Abbau der nicht-tariffären Handelshemmnisse. Die weiterhin bestehenden großen Einkommensunterschiede wertete der DIHT als das entscheidende Problem für den Beitritt, wobei allerdings die Sorge vor einer zunehmenden Migration nicht geteilt wurde, denn „sprachliche und kulturelle Barrieren sowie fehlende Flexibilität werden die Migration in natürlichen Grenzen halten“. Dennoch wurde das Interesse des DIHT an einem dynamischen Erweiterungsprozess und einem zügigen Abschluss der Beitrittsverhandlungen abgelöst von einer spürbaren Vorsicht gegenüber den Risiken und dem Wunsch nach einer Verlangsamung des Prozesses.

Auch der BDI und der BDA legten nach der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen im März 1998 den Schwerpunkt ihrer Positionierungen auf die Konditionen des Beitritts für die Kandidatenländer aus Mittel- und Osteuropa. In ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur deutschen Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 1999¹⁰⁰⁴ betonten beide Verbände, dass nur die rasche und umfassende Übernahme und Anwendung des *acquis communautaire* in den Beitrittsländern die Erweiterung ohne schwere Wettbewerbsverzerrungen und Belastungen für die Wirtschaft auf beiden Seiten ermöglichen könne. Eine Zersplitterung des Binnenmarktes müsse unbedingt vermieden werden. Auch BDI und BDA plädierten für zügige, „aber sorgfältige Verhandlungen“, bei denen Übergangsfristen nur „so begrenzt wie möglich“ vereinbart werden sollten. Der Frage der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten standen die Verbände generell positiv gegenüber, hielten aber „angemessene Übergangsfristen“ für notwendig, sobald die Beitrittskandidaten den *acquis* im sozialpolitischen Bereich „vollständig übernommen und tatsächlich verwirklicht“ haben.

Zur Aktualisierung der Positionen zur EU-Erweiterung legte der BDI dann unmittelbar vor dem Europäischen Rat von Helsinki im November 1999 ein weiteres Positionspapier unter dem Titel „EU-Erweiterung zügig und mit realistischen Perspektiven vorantreiben“¹⁰⁰⁵ vor. Darin wiederholte der Verband erneut seine grundsätzliche Unterstützung der Erweiterung und zog eine insgesamt positive Zwischenbilanz des bisherigen Prozesses. Jedoch stünden die eigentlichen Herausforderungen noch bevor, „vor allem bei der Übernahme und Umsetzung der gemeinsamen Wettbewerbsregeln, der Umweltstandards und des sozialpolitischen Besitzstandes der EU.“ Der BDI unterstützte die Erweiterung des Kreises derjenigen Länder, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt werden sollten, auf Lettland, Litauen, Malta und die Slowakei. Mit der Ausdehnung der Gruppe von Ländern sei allerdings zwangsläufig die Einführung des Prinzips der Differenzierung in den Verhandlungen verbunden. Der BDI drängte hierbei auf

1004 Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie /Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Positionspapier zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 1999, Köln, September 1998.

1005 Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie, EU-Erweiterung zügig und mit realistischen Perspektiven vorantreiben, Berlin, November 1999.

„gründliche Verhandlungen“, bei denen die Beitrittskandidaten in erster Linie nach ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit beurteilt werden sollten. „Die deutsche Industrie fordert entschieden, dass die unterschiedlichen Fortschritte der einzelnen Länder bei der Beurteilung ihrer Beitrittsreife nicht nach politischen Gesichtspunkten, sondern nach objektiven wirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen sind.“ Die individuelle Binnenmarktreife jedes Beitrittslandes sei maßgeblich für die Entscheidung zum Abschluss der Verhandlungen. Zwar drängte der BDI darauf, noch im Jahr 1999 oder im ersten Halbjahr 2000 auch die schwierigen Verhandlungskapitel, wie z. B. die institutionellen Fragen, die Finanzen, die Regional- und Strukturpolitik, die Umwelt-, Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit und den freien Kapitalverkehr (einschließlich des Immobilien- und Grundstückserwerbs) zu öffnen, um den Unternehmen eine höhere Planungssicherheit zu garantieren. Aber dennoch überwogen deutliche Skepsis und die Forderung, die volle Übernahme und strikte Anwendung des EU-Rechtsbestandes durch die Beitrittsländer nicht in Frage zu stellen. Angesichts der Hinweise auf einen abflauenden Reformelan in den Kandidatenländern forderte der BDI deshalb: „Es sollte grundsätzlich an dem Prinzip festgehalten werden, lange Übergangsfristen und umfangreiche Ausnahmeregelungen nicht zuzulassen.“

Damit wurde aber auch offenkundig, dass der BDI diese beiden Verhandlungsinstrumente nicht grundsätzlich ausschloss, sondern unter bestimmten Konditionen als durchaus erforderlich und anwendbar erachtete. Übergangsregelungen, die in den Bereichen Personenfreizügigkeit und nicht-produktbezogene Umweltstandards zu erwarten seien, sollten inhaltlich begrenzt und zeitlich befristet sein. Darüber hinaus formulierte der BDI auch konkrete Forderungen für die anstehenden Verhandlungen mit den Beitrittsländern, wie die Abschaffung neuer nicht-tariffärer Handelshemmnisse (einseitige Zertifizierungsaufgaben, Ein- und Ausfuhrlicenzen), die Umsetzung und Anwendung des europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenrechts, die Gewährleistung eines wirkungsvollen gewerblichen Rechtsschutzes (Patent- und Musterschutzrecht) sowie den Verzicht auf die Einrichtung neuer Sonderwirtschaftszonen. In der Frage des freien Waren- und Kapitalverkehrs plädierte der BDI für einen Verzicht auf Ausnahmeregelungen.

Parallel zur Konkretisierung und Intensivierung der Beitrittsverhandlungen wurden insoweit auch die Stellungnahmen und Positionspapiere der Verbände konkreter und fokussierter auf die Verhandlungskapitel; insbesondere die Frage der Gewährung von Ausnahme- und Übergangsregelungen wurde zu einem zentralen Thema. Hier zeigten sich deutlich die zwei vorrangigen Interessen der deutschen Wirtschaftsverbände:

1. Der Marktzugang für deutsche Unternehmen zu den Märkten der Beitrittsländer sollte gesichert oder weiter verbessert und der Rechtsschutz auf der Basis des europäischen Rechts garantiert werden.

2. Für die Unternehmen sollten durch eine restriktive Verwendung von Übergangsregelungen und durch das Drängen auf eine schnelle und umfassende Anwendung des *acquis communautaire* (insbesondere in den Bereichen der Sozial- und Umweltpolitik) auch nach der Erweiterung gleiche Wettbewerbsbedingungen garantiert werden.

Der BDI drängte deshalb auf die Einhaltung der gemeinschaftlichen Vorschriften und Regelungen im europäischen Binnenmarkt und zunehmend auch auf den Aufbau leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen und Gerichtsbarkeiten zur Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts in den Beitrittsländern. Der Hauptgeschäftsführer des BDI, Ludolf von Wartenberg, betonte bei einer Anhörung des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestags am 14. Februar 2001, dass „im Kernbereich des Binnenmarkts (...) keine Übergangsfristen vereinbart werden (sollten), um Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen.“¹⁰⁰⁶ Übergangsfristen seien jedoch in den Bereichen zu erwarten, in denen umfangreiche Investitionen in den Beitrittsländern als Voraussetzung zur vollen Übernahme des EU-Rechtsbestandes erforderlich seien. Diese Fristen müssten aber mit „klaren und messbaren Zwischenschritten verbunden sein.“

Der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH) war in seiner grundlegenden Stellungnahme zur EU-Osterweiterung deutlich skeptischer als die drei anderen Dachverbände BDI, BDA und DIHT. Die Erweiterung der EU sei aus historischen und politischen Gründen wünschenswert; dennoch dürfe sie „jedoch keine Frage bloßer politische Opportunität sein.“ Zwar betonte auch der ZDH die ökonomischen Chancen der Erweiterung, aber sehr viel deutlicher als die anderen Verbände wies der ZDH auch auf die Risiken hin: „Denn ungeachtet der bereits verwirklichten Fortschritte und des zukünftig zu erwartenden Aufholprozesses werden noch auf Jahrzehnte enorme wirtschaftliche und soziale Entwicklungsunterschiede zwischen den Integrationsregionen bestehen bleiben.“¹⁰⁰⁷ Als Risiken, die aus dem Kosten- und Wohlstandsgefälle zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten erwachsen, wurden erhebliche Migrationsströme, die Gefahr massiver Wettbewerbsverzerrungen und in der Folge Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten und Belastungen der Sozialsysteme aufgelistet. Zudem seien Chancen und Risiken nicht gleich verteilt, sowohl regional als auch zwischen den Wirtschaftsbereichen. „So existieren für die kleinen und mittleren Betriebe des beschäftigungsintensiven Handwerks in Deutschland – im Gegensatz zu den Großunternehmen der Industrie – aufgrund der Kostenvorteile der mittel-

1006 Deutscher Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung. Öffentliche Anhörung am 14. Februar 2001, Texte und Materialien des Ausschusses, Bd. 20, S. 74, Berlin, Februar 2001.

1007 Vgl. Zentralverband des deutschen Handwerks, Stellungnahme zur Osterweiterung der Europäischen Union. „Risiken begrenzen, Chancen nutzen, Mittelstand fördern“, Berlin, Januar 2001.

und osteuropäischen Konkurrenz auch große Risiken des Beitrittsprozesses.“ Der ZDH sprach sich demzufolge für eine vorsichtigeren Erweiterungspolitik aus, die als Grundlage zunächst vergleichbare wirtschafts- und sozialpolitische Standards erfordere. Insbesondere sei die Schaffung vergleichbarer sozialpolitischer Rahmenbedingungen nur durch die vollständige Übernahme und die tatsächliche Anwendung des sozialpolitischen Besitzstandes der EU zu erreichen. „Die umfassende und tatsächliche Erfüllung der Beitrittskriterien durch die Beitrittskandidaten ist somit eine *conditio sine qua non* für den Erfolg der EU-Osterweiterung.“ Damit spiegelte die Position des ZDH weitgehend die Sorgen und Befürchtungen der Mehrheit der kleinen und mittleren Unternehmen wider.¹⁰⁰⁸ Der Zentralverband stellte in seiner Stellungnahme zudem eine direkte Verbindung zwischen der Öffnung der Märkte für die neuen Konkurrenten aus Mittel- und Osteuropa und der innenpolitischen Reformagenda her. „Das Handwerk fordert die Bundesregierung deshalb nachdrücklich auf, den entlastungswirksamen Umbau der sozialen Sicherungssysteme endlich und mit aller Konsequenz in Angriff zu nehmen.“ Die Bundesregierung müsse den Mittelstand und das Handwerk „fit machen“ für den Binnenmarkt und die Erweiterung.

Auch die Spitzenverbände der ostdeutschen Wirtschaft waren deutlich skeptischer gegenüber der Osterweiterung der Europäischen Union als die gesamtdeutschen Spitzenverbände. Diese Skepsis wurde noch verstärkt durch alarmistische Warnungen vor einer Pleitewelle ostdeutscher Handwerksbetriebe und steigender Arbeitslosigkeit. Der Leiter des Mittelstandsinstituts in Hannover, Eberhard Hamer, wurde im August 2003 mit der Warnung zitiert, dass die Osterweiterung 100.000 Betriebe (insbesondere im Handwerk) und damit jedes fünfte mittelständische Unternehmen in Ostdeutschland gefährde.¹⁰⁰⁹ Die Stimmung in den ostdeutschen Unternehmen blieb gegenüber der Osterweiterung dementsprechend kritisch oder sogar ablehnend.¹⁰¹⁰

Zu einem zentralen Thema der Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände wurde die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Hier forderten die Verbände die Verknüpfung der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes mit der strikten Umsetzung des sozialpolitischen *acquis communautaire* in den Beitrittsländern.¹⁰¹¹ Zugleich wurde die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer

1008 Vgl. Johannes Beck, „Zwischen Angst und Aufbruch“, Deutsche Welle v. 10.10.2002.

1009 „Handwerk in Ostdeutschland sieht sich von der EU-Erweiterung bedroht“, in: FAZ v. 7. August 2003, S. 9 und Eberhard Hamer, „Die Osterweiterung der EU kommt Ostdeutschland teuer zu stehen“, in: Magdeburger Volksstimme v. 21.7.2003.

1010 Nach einer Umfrage der IHK Dresden rechneten Mitte 2003 48% der grenznahen Firmen mit einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage. Vgl. auch „Handwerk in Ostdeutschland sieht sich von der EU-Erweiterung bedroht“, in: FAZ v. 7. August 2003, S. 9.

1011 Bundesverband der Deutschen Industrie /Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Stellungnahme: EU-Erweiterung: Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Berlin, Februar 2001.

aus den Beitrittsländern genutzt, um innenpolitische Konfliktfragen zu akzentuieren. Immer wieder betonte Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt, dass die Osterweiterung der EU nur dann für die deutsche Wirtschaft Chancen biete, wenn zugleich eine umfassende Reform der deutschen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Finanzpolitik erfolge. Deutschland müsse seine Arbeitsmärkte flexibilisieren und nachhaltige Reformen der sozialen Sicherungssysteme durchführen.¹⁰¹² Tenor dieser Verknüpfung von EU-Beitrittsverhandlungen mit innenpolitischer Reformpolitik der Bundesregierung war, dass die Möglichkeit der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit mithilfe von Übergangsfristen nicht als protektionistische Schutzklausel für die deutschen Arbeitsmärkte verstanden werden solle, sondern als Anstoß zu weiteren innenpolitischen Reformen. Gefordert wurde wiederholt die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die Reform der sozialen Sicherungssysteme, insb. der Kranken- und Pflegeversicherung, um die Lohnnebenkosten zu reduzieren und die Produktivität zu steigern. Für das unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsmigration ebenfalls strittigen Verhandlungskapiteln zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sollten nach den Vorstellungen der beiden Verbände keine Übergangsfristen vorgesehen werden.

2.2.4.2. Die Stellungnahmen der deutschen Gewerkschaften

Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) unterstützte die Osterweiterung von Beginn an; er nahm aber in vielen Fragen andere Positionen als die Wirtschaftsverbände ein. Dabei hatte der DGB ein besonderes Interesse und verspürte eine besondere Verpflichtung, die europäische und deutsche Erweiterungspolitik zu unterstützen und dabei die Beachtung der sozialen Dimension bei den Transformationsprozessen in den MOEL und bei den Assoziierungs- und Beitrittsverhandlungen anzumahnen. Das besondere Interesse beruhte zum einen auf der geografischen Nähe Deutschlands zu den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa und zum anderen auf den sich schnell und dynamisch entwickelnden Handelsbeziehungen und den hohen deutschen Investitionen in den Beitrittsstaaten, also auf der intensiven wirtschaftlichen Verflechtung. Die besondere Ver-

1012 Vgl. z.B. Pressemitteilung des BDI PI 72/02 v. 24.10.2002, „Hundt zum Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen“ oder Pressemitteilung 80/02 v. 11.12.2002 „Starke EU nur mit starkem Deutschland möglich“. Darin heißt es: „Die EU-Erweiterung ist eine historische Chance für mehr Wachstum und höhere Beschäftigung in Europa und für jedes einzelne Mitgliedsland. Die stärkste europäische Volkswirtschaft nutzt aber mit ihrem schädlichen Kurs in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Finanzpolitik diese Chancen nicht ausreichend, befürchtet Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt im Vorfeld des Gipfeltreffens von Kopenhagen. Die Erweiterung wird erst dann für die deutsche Wirtschaft und auch für das neue Europa Früchte tragen, wenn Deutschland endlich auf seine Nachbarn hört. Wir müssen unseren Arbeitsmarkt in Schuss bringen und dürfen die Modernisierung in den sozialen Sicherungssystemen nicht länger verschieben, sagte Hundt.“

pflichtung zeigte sich an der Unterstützung des DGB beim Aufbau neuer, unabhängiger Gewerkschaften in den Reformstaaten, die sich von den alten regime-treuen Staatsgewerkschaften der sozialistischen Regime absetzen sollten.¹⁰¹³

Unmittelbar nach der Öffnung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa standen für den DGB weniger die erweiterungspolitischen Aspekte und die Aufnahme der Reformstaaten in die westeuropäische Integrationsgemeinschaft im Vordergrund, als vielmehr die bilaterale Hilfe zum Aufbau der neuen Gewerkschaftsbewegungen und deren Bemühungen um soziale Schutzrechte im Prozess der Transformation. Diese bilateralen Aufbauhilfen des DGB mündeten 1996 in eine Konferenz des Deutschen Gewerkschaftsbunds in Budapest mit allen demokratischen und reformierten Gewerkschaftsbünden der zehn Kandidatenstaaten.¹⁰¹⁴ Der Organisator der Konferenz, Frank Hantke, Referent des DGB-Bundesvorstandes, glaubte, dass der möglicherweise interessanteste Beitrag der Konferenz die gemeinsame Feststellung war, „dass es in den Folgejahren – auf beiden Seiten – zu großen Belastungen besonders für die Arbeitnehmerseite kommen würde.“¹⁰¹⁵ Als Antwort auf die absehbaren Herausforderungen vereinbarten die Gewerkschaften in Ost und West, dass gleiche Standards für alle Gesellschaften in einer erweiterten Europäischen Union gelten sollten, wie die Einhaltung der Menschenrechte, die Freiheit der Gewerkschaften und deren Teilhabe an der demokratischen Gesellschaft, soziale Mindeststandards und sozialer Interessenausgleich, eine gut funktionierende demokratische Arbeitsgerichtsbarkeit sowie die Beteiligung der Arbeitnehmer an der demokratischen Gestaltung der Wirtschaft.¹⁰¹⁶

Kurz vor dieser Konferenz hatte sich der DGB-Bundesvorstand bereits in einem Arbeitspapier zur Osterweiterung der Europäischen Union grundsätzlich für eine möglichst schnelle und gleichzeitige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit allen zehn assoziierten Staaten aus Mittel- und Osteuropa ausgesprochen.¹⁰¹⁷ Die Grundannahme des Arbeitspapiers lautete, dass es im Interesse der Beschäftigten sowohl in den EU-Mitgliedstaaten als auch in den Beitrittsländern sei, wenn die Gewerkschaften aus Westeuropa intensiv mit den Gewerkschaften der künftigen Kandidatenländer zusammenarbeiteten, um die sozialpolitischen Standards anzugleichen und um möglichst eine Angleichung der Lebensstandards zu erreichen. Zu diesem Zeitpunkt standen aus Sicht des DGB eindeutig

1013 Vgl. Frank Hantke, Die Außenbeziehungen der deutschen Gewerkschaften in Mittel-Ost- und Südost-Europa. Ziele, Instrumente und Perspektiven, Friedrich-Ebert-Stiftung, Materialien zum Thema „Demokratieförderung“, Bonn, Mai 2007.

1014 Titel der Konferenz v. 31.10.-3.11.1996 in Budapest war „Von Beginn an gemeinsam – Gewerkschaftliche Fragen zur Osterweiterung der Europäischen Union“.

1015 Frank Hantke, Die Außenbeziehungen der deutschen Gewerkschaften, a.a.O., S. 8.

1016 Vgl. das Positionspapier, „Nach der Konferenz: neun Thesen!“, das von der Konferenz in Budapest angenommen worden war.

1017 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Arbeitspapier des DGB zur Osterweiterung der Europäischen Union, Düsseldorf, Juni 1996.

die politischen und integrationspolitischen Erwägungen im Zentrum der eigenen Positionierung. Eine schnelle Aufnahme der Bewerber sei möglich, wenn gleichzeitig lange Übergangsregelungen in den Bereichen Freizügigkeit, freie Handelsquoten und bei der Struktur- und der Agrarpolitik vereinbart würden. Konkrete Aussagen zu Format und Inhalten möglicher Beitrittsverhandlungen oder zu den zu erwartenden Auswirkungen der Erweiterung auf den nationalen Arbeitsmarkt oder die Sozial- und Beschäftigungspolitik waren kaum in den Papieren enthalten oder widersprüchlich.¹⁰¹⁸ Der DGB forderte grundsätzlich eine stärkere Beachtung gesellschafts- und sozialpolitischer Bereiche, wobei die Bedingung, dass „in allen Beitrittsländern zum Beitrittszeitpunkt EU-gemäße Standards in der Sozialpolitik“ vorhanden sein müssten, von besonderem Wert sei.¹⁰¹⁹ In seiner Stellungnahme zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 forderte der DGB deshalb noch sehr allgemein, „daß neben den Schwerpunkten der bisherigen Verhandlungen die sozialpolitischen Fragen einen hohen Stellenwert erhalten.“¹⁰²⁰

Ebenso wie der DGB pflegten auch einzelne Fachgewerkschaften enge Verbindungen zu Partnergewerkschaften in den Beitrittsländern. Die IG Metall gehörte nach eigenen Angaben „zu den häufigsten Ansprechpartnern der Metallgewerkschaften aus den mittel- und osteuropäischen Ländern.“¹⁰²¹ Auch diese Partnerschaften manifestierten sich in einer Reihe von gemeinsamen Konferenzen und Seminaren mit den Partnergewerkschaften in den MOEL.

Mit Beginn der Beitrittsverhandlungen traten in der Folge immer stärker die konkreten Fragen der Aufnahmebedingungen der Beitrittsländer in die EU in den Vordergrund. Der DGB verfolgte hierbei eine Doppelstrategie: Einerseits sollten die Sozialstandards in den Beitrittsländern erhöht werden und an die EU-Standards möglichst weitgehend angepasst werden und andererseits sollten die ökonomischen und sozialen Konsequenzen der Osterweiterung für den deutschen Arbeitsmarkt in Form von „Dumping-Effekten“ minimiert werden. Diese Doppelstrategie zeigte sich am deutlichsten in der Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Der DGB forderte einerseits den Schutz des deutschen Arbeitsmarktes vor Lohn- und Sozialdumping und andererseits Hilfen für die Beitrittsländer; ei-

1018 So schlug der DGB zunächst vor, Gruppengespräche mit den vier Visegrad-Staaten über den Beitritt zu führen, um dann später darauf hinzuweisen, dass es politisch geboten erscheine, Aufnahmegespräche mit allen beitriftswilligen Staaten zu beginnen, wobei jedoch nicht die Einzelbewertung außer Acht gelassen werden dürfe. DGB-Arbeitspapier 1996, S. 6 bzw. S. 11.

1019 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Arbeitspapier des DGB zur Osterweiterung der Europäischen Union. Fortschreibung des ersten Arbeitspapiers, o.O., Mai 1998; vgl. auch EU-Osterweiterung: DGB fordert soziale Dimension, in: vwd-Europa v. 23.6.1998, S. 3.

1020 Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB-Forderungen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft, o.O., September 1998.

1021 Europapolitische Forderungen der IG Metall anlässlich der Vorstandssitzung der IG-Metall in Brüssel am 26./27. Januar 1999, Frankfurt/M., 20. Februar 1999, Ziffer 9.

ne „aktive Übergangspolitik“ müsse den Interessen der Beitrittsstaaten und der Mitgliedsstaaten Rechnung tragen. Hierzu zählte der DGB eine aktive Strukturpolitik mit entsprechenden EU-Förderprogrammen, die Unterstützung der EU für einen verbesserten sozialen Dialog zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen, den Aufbau eines umfangreichen Informationssystems für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in den Beitrittsstaaten über ihre Rechte, die ihnen in der EU gewährt werden müssen, sowie entwickelte und leistungsfähige soziale Sicherungssysteme in den Beitrittsstaaten und die Schaffung von Akzeptanz für die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU selbst. Um diese Übergangspolitik umsetzen zu können, sei womöglich eine längere Zeitspanne erforderlich; der DGB sprach davon, dass Beitrittsprogramme statt Beitrittstermine wichtig seien. Der Gewerkschaftsbund versuchte so, auf die absehbaren Probleme als Folge des drastischen Wohlstands-, Sozial- und Lohnniveaufalles zwischen alten und potenziellen neuen Mitgliedstaaten zu reagieren.¹⁰²² Für den Bereich der Dienstleistungsfreiheit warnte er davor, die Öffnung der Märkte dürfe nicht zu einer Benachteiligung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen führen. Die Gleichbehandlung am Arbeitsort müsse unabhängig von der Nationalität gewährleistet sein.¹⁰²³

Ziel der Gewerkschaftspolitik war es, die hohen Standards in der EU keinesfalls aufweichen zu lassen, sondern umgekehrt so schnell wie möglich das niedrigere Niveau in den Beitrittsländern mit Finanzhilfen der EU sowie mit regulierenden Eingriffen anzuheben; sozialpolitische Themen sollten in den Beitrittsverhandlungen „einen hohen Stellenwert erhalten, denn es geht um die Ausgestaltung eines sozialen Europas.“¹⁰²⁴ Zum Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der EU wurden deshalb relativ konkrete, zumeist restriktive Maßnahmen gefordert. Trotzdem der DGB die Öffnung der Arbeits- und Dienstleistungsmärkte im Grundsatz befürwortete, stand der Schutz des EU-Status quo im Vordergrund. Deshalb waren Übergangsfristen aus Sicht der deutschen Gewerkschaften in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit unbedingt erforderlich und Sonderregelungen oder Ausnahmen bei der Übernahme des sozialpolitischen *acquis communautaire* nicht hinnehmbar;

1022 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Arbeitskreis Migration, EU-Erweiterung: Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, Grenzgängerbeschäftigung, v. 10. Mai 1999.

1023 In dem Papier (S. 7) heißt es dazu: „Der grenzüberschreitende Charakter darf nicht missbraucht werden, um Arbeitnehmerrechte abzubauen. Missbrauch wie Sozialdumping, das Unterlaufen von Tarifverträgen, das Vorenthalten von Löhnen, die Verweigerung von sozialen Sicherungsleistungen wie Krankenschutz und Alterssicherung, muss bekämpft werden.“ Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Arbeitskreis Migration, EU-Erweiterung: Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, Grenzgängerbeschäftigung vom 10. Mai 1999.

1024 Europapolitische Forderungen der IG Metall anlässlich der Vorstandssitzung der IG Metall in Brüssel am 26./27. Januar 1999, Frankfurt/M., 20. Februar 1999, Ziffer 9.

ebenso solle es keine langen Ausnahmen von umweltpolitischen Regelungen geben.¹⁰²⁵ Der DGB-Bundesvorstand hatte diese vorsichtige Politik mit seinem Beschluss vom 7. November 2000 vorgegeben.¹⁰²⁶ Zwar wurde die Osterweiterung als politisch ohne Alternative bezeichnet, aber dennoch könne das Risiko der Migration „Folgen für die regionalen und sektoralen Arbeitsmärkte“ haben. Im Gegensatz zu einigen sehr viel restriktiveren Einzelgewerkschaften¹⁰²⁷, die eine verbindliche und mindestens zehnjährige Übergangsregelung im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit forderten, sprach sich der DGB-Bundesvorstand lediglich für angemessene Übergangsfristen aus, die je nach Marktentwicklung flexibel gehandhabt werden sollten. Der DGB-Vorsitzende Dieter Schulte vermied es auch, sich auf einen zeitlichen Rahmen für die geforderten Übergangsregelungen festzulegen.¹⁰²⁸

Da der DGB sich davon überzeugt zeigte, dass Deutschland mittel- bis langfristig Einwanderung benötige, solle die Regulierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit „mit der Einwanderungsdiskussion insgesamt verbunden werden.“¹⁰²⁹ Um „Sozialdumping“ auch nach der Erweiterung einzugrenzen und um ein „Unterlaufen“ geltender Tarifvereinbarungen durch die Dienstleistungsfreiheit zu verhindern, forderte der DGB die Einführung von Mindestlöhnen bzw. die Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen. Damit versuchte der Gewerkschaftsbund nicht nur die deutschen Arbeits- und Dienstleistungsmärkte zeitlich befristet zu schützen, sondern zugleich auch die möglichen Konsequenzen der Osterweiterung als Impulsgeber für die innenpolitische Reformdebatte zu nutzen.

2.2.5. Die EU-Osterweiterung in der öffentlichen Meinung

Die Ambivalenz der deutschen Erweiterungspolitik lässt sich auch an der Entwicklung der öffentlichen Meinung zur Frage ablesen, ob die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa in die Europäische Union aufgenommen werden sollten.

1025 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien Bd. 20, Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung. Öffentliche Anhörung am 14. Februar 2001. Stellungnahme von Karin Alleweldt, Abteilung für internationale und europäische Gewerkschaftspolitik, DGB Bundesvorstand, S. 43-57, Ziffer 1.5 a.

1026 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Die Zukunft der Europäischen Union: Osterweiterung, institutionelle Reformen, soziale Grundrechte, Brüssel, 7. November 2000.

1027 Vgl. „Ost-Erweiterung sozialverträglich gestalten. IG Bau: Branchen schützen, Zuwanderung quotieren, Pendler beschränken“, in: FAZ v. 12.12.2000, S. 19. Im März 2001 wurde die IG Bau dann von den DGB-Gewerkschaften ÖTV und NGG in dieser Forderung unterstützt.

1028 Vgl. „DGB will Freizügigkeit beschränken“, in: Handelsblatt v. 9.11.2000.

1029 Karin Alleweldt, Stellungnahme Öffentliche Anhörung, a.a.O., Ziffer 4.2.

Ebenso wie bereits zu Beginn der 1990er Jahre eine „zunehmende zögerliche Einstellung der Deutschen zu Europa“¹⁰³⁰ und eine allgemeine Skepsis der Deutschen gegenüber der europäischen Integration¹⁰³¹ diagnostiziert wurde, wuchsen auch gegenüber dem Vorhaben der Öffnung der EU nach Osten die Bedenken bei den Deutschen. Zwar sprach sich Ende der 1980er Jahre ebenso wie bereits 1979 und 1984 eine Mehrheit der Deutschen für eine Öffnung der EU bzw. für ein Offenhalten der Europäischen Gemeinschaft nach Osten aus.¹⁰³² Aber als die ökonomischen und sozialen Probleme im vereinten Deutschland und die vereinigungsbedingten Kosten offenkundig wurden und zugleich das Ausmaß der ökonomischen Rückständigkeit der mittel- und osteuropäischen Kandidaten ersichtlich war, sprach sich die Mehrheit der Deutschen gegen die Osterweiterung der EU aus.

Noch 1989 befürworteten mehr als zwei Drittel der EU-Bürger eine Annäherung von West- und Osteuropa; insgesamt 76 Prozent der Deutschen unterstützten diese Aussage.¹⁰³³ Auch im Oktober/November 1991 war noch eine deutliche Mehrheit von 66 Prozent der Deutschen dafür, dass die EU den Ländern aus Mittel- und Osteuropa die Mitgliedschaft anbieten sollte und 62 Prozent waren der Meinung, dass die EU ihre Finanzmittel erhöhen sollte, um den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa bei ihrer Demokratisierung und ihren Wirtschaftsreformen zu helfen; 77 Prozent der Ostdeutschen unterstützten dieser Aussage, während die Westdeutschen mit 59 Prozent ebenso wie die übrigen Westeuropäer an diesem Punkt deutlich zurückhaltender blieben.¹⁰³⁴ Eine Umfrage des Allensbach-Instituts ergab zwar geringere Zustimmungsraten; dennoch hatten sich auch nach dieser Erhebung im Dezember 1991 immerhin noch 50 Prozent der Deutschen (46 Prozent der Westdeutschen und 63 Prozent der Ostdeutschen) für die Öffnung der Europäischen Gemeinschaft nach Osten (inklusive Russlands) ausgesprochen.¹⁰³⁵ Insgesamt zeigten die Ostdeutschen unmittelbar nach

1030 Elisabeth Noelle-Neumann, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1991/92, Bonn 1992, S. 273-281, S. 274.

1031 Vgl. hierzu den Abschnitt zur öffentlichen Meinung in Kapitel III zum Bezugsrahmen der deutschen Europapolitik – Kapitel III.3.

1032 Elisabeth Noelle-Neumann, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1991/92, a.a.O., S. 278.

1033 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer Nr. 32, Dezember 1989, S. 35. Die Frage lautete damals: „Die gemeinsame Politik der EG zur Annäherung der Osteuropas – eine gute Sache?“

1034 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer Nr. 34, Dezember 1990, S. A 52, Tabelle 70. Die Frage lautete: „We are currently witnessing changes in Central and Eastern Europe. In your opinion, what should the European Community do about this? Allow EC membership? Increase EC budget?“

1035 Elisabeth Noelle-Neumann, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1991/92, a.a.O., S. 278-280. Die Frage lautete: „Wie soll ein vereintes Europa aussehen – sollen nur die Länder

der deutschen Einheit eine „gewisse Verbundenheit“ mit den östlichen Nachbarn, die allerdings zugleich auch als „Maßstab für die eigenen Erwartungen, mit denen die Bürger der ehemaligen DDR der EG beigetreten“¹⁰³⁶ seien, interpretiert werden könne.

Im weiteren Verlauf gingen diese zunächst hohen Zustimmungswerte für die Osterweiterung der EU in Deutschland stetig zurück. Mitte der 1990er Jahre überwog zwar noch die Zustimmung für die Beitritte der Visegrad-Staaten Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei zur EU. Eine starke Minderheit befürchtete jedoch bereits damals Nachteile durch die Erweiterung. Unmittelbar nach der von der Thematik der EU-Osterweiterung bestimmten deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 unterstützen in einer Allensbach-Umfrage bereits 44 Prozent der Deutschen die Aussage, dass die EU keine Länder aufnehmen könne, die wirtschaftlich unterentwickelt seien und deren Aufnahme deshalb Unsummen an Geld koste.¹⁰³⁷ Mit zunehmender Aktualität der EU-Erweiterung nahm auch die Polarisierung zwischen Befürwortung und Ablehnung der Osterweiterung zu. Die Zustimmung zur Erweiterung war in Deutschland verglichen mit den Werten der übrigen 14 Mitgliedstaaten seit Ende der 1990er Jahre unterdurchschnittlich; die Ablehnungswerte lagen über dem EU-Durchschnitt. Mit dem Fortschreiten der Beitrittsverhandlungen und der damit verbundenen intensivierten Berichterstattung stieg diese Tendenz zur Ablehnung der Erweiterung in Deutschland kontinuierlich weiter an.¹⁰³⁸

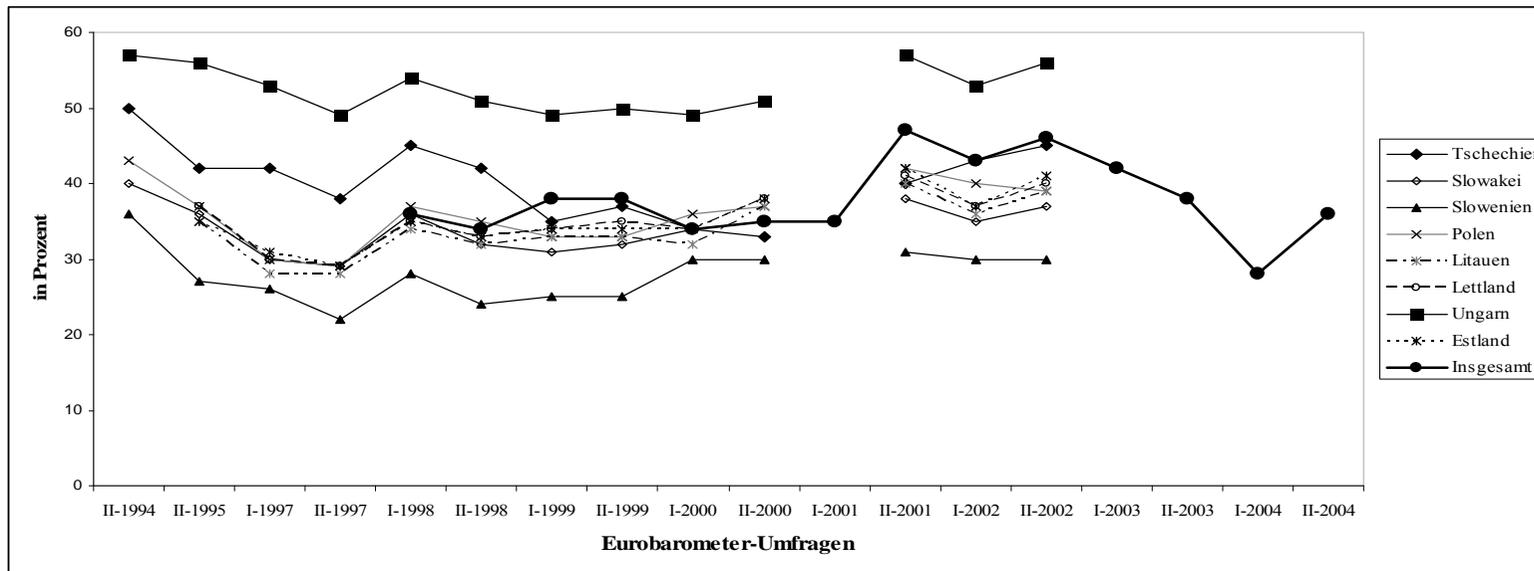
Westeuropas dazugehören, oder soll ein vereintes Europa auch die Sowjetunion und die osteuropäischen Länder einschließen?“

1036 Vgl. Europäische Kommission, Die Europäische Gemeinschaft und das vereinte Deutschland Einstellungen und Meinungen der Ost- und Westdeutschen im Vergleich. Sonderbericht über die Ergebnisse aus der Eurobarometer Umfrage Nr. 34 vom Oktober 1990, Brüssel Februar 1991, S. 28.

1037 Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1994/95, Bonn 1995, S. 267-276, S. 274. Die abgefragte Aussage lautete: „Die Europäische Union kann doch keine Länder aufnehmen, die wirtschaftlich unterentwickelt sind. Das kostet doch Unsummen an Geld. Wenn diese Länder sich stabilisiert und gut entwickelt haben, dann kann man darüber reden.“

1038 Vgl. Stephen Wood, Germany and the Eastern Enlargement of the EU: Political Elites, Public Opinion and Democratic Processes, in: European Integration, 2002, Vol. 24, No. 1, S. 23-38.

Schaubild 7 Zustimmung zur EU-Osterweiterung



Fragestellung: „Sagen Sie mir bitte für jedes der folgenden Länder, ob Sie dafür oder dagegen wären, dass es Teil der Europäischen Union wird.“

Quelle: Europäische Kommission, Eurobarometer-Umfragen Nr. 42, 44, 47-62 (die Lücken in den Verlaufslinien für das Jahr 2001 treten deshalb auf, weil in den Eurobarometer-Berichten keine länderspezifischen Daten in diesem Jahr abgefragt wurden; die Gesamtzustimmung wurde erstmals 1998 gemessen).

Nur 47 Prozent der Deutschen sprachen sich 2002 für die Erweiterung aus; der EU-Durchschnitt lag bei 51 Prozent. Explizit abgelehnt wurde die Erweiterung von 35 Prozent der Befragten; der EU-Durchschnittswert betrug 30 Prozent.¹⁰³⁹ Während vom Frühjahr 2001 bis zum Frühjahr 2003 noch die Zustimmung die Ablehnungsquote übertraf, stieg die Ablehnung im Oktober 2003 steil an und erreichte Höchstwerte von über 50 Prozent. Mit dem Näherrücken des Beitritts nahm die Zahl der Unentschiedenen ab und die Zahl der Ablehnenden wuchs. Zugleich war ein deutlicher Differenzierungstrend in den Zustimmungswerten zwischen den einzelnen Kandidaten festzustellen¹⁰⁴⁰ – während sich eine absolute Mehrheit der Deutschen für den Beitritt Ungarns aussprach, wurde lediglich noch der Beitritt Tschechiens mehrheitlich von den Befragten unterstützt¹⁰⁴¹; zusätzlich wurde vereinzelt die Aufnahme der beiden baltischen Staaten Estland und Lettland mehrheitlich befürwortet.¹⁰⁴²

Vor diesem Hintergrund forderte der deutsche, für die Erweiterungsverhandlungen zuständige EU-Kommissar Günter Verheugen ein Referendum in Deutschland über die Osterweiterung der EU.¹⁰⁴³ Grundsätzlich wurde die Erweiterungsrunde um die Reformstaaten aus Mittel- und Osteuropa von den Deutschen außergewöhnlich kritisch bewertet. In einer repräsentativen Sonderbefragung des DIW Berlin und Infratest im Sommer 2004 gaben drei Viertel der Befragten an, sich einige oder große Sorgen bei der EU-Osterweiterung zu machen.¹⁰⁴⁴ In der deutschen Bevölkerung rangierten die Forderungen nach einer weitgehenden ökonomischen und politischen Annäherung der Kandidaten an die EU seit 1997 auf einem stabilen, sehr hohen Niveau.¹⁰⁴⁵ Dies ging einher mit einem hohen Interesse an einer möglichst strikten Einhaltung der Beitrittskriterien und einer deutlichen Begrenzung der gewährten Übergangs- oder Ausnahmeregelungen sowie dem Wunsch, die erweiterungsbedingten Kosten möglichst niedrig zu halten. So sprachen sich bereits im Herbst 2001 die befragten Deut-

1039 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer Nr. 56, Brüssel April 2002, S. 71. Die Frage lautete: „The EU should be enlarged to include only some of the countries wishing to join?“

1040 Siehe hierzu auch das Schaubild 7a: „Zustimmung zur EU-Osterweiterung“.

1041 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer 57, Länderbericht Deutschland, Auf dem Weg zur Erweiterung. Image, Aufgaben und Zukunft der Europäischen Union, 16. September 2002, S. 10ff.

1042 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer 58, Länderbericht Deutschland, Deutschland in Europa 2002. An der Schwelle zur Erweiterung. Die Europäische Union vor eine große Aufgabe, 31. Januar 2003, S. 15ff.

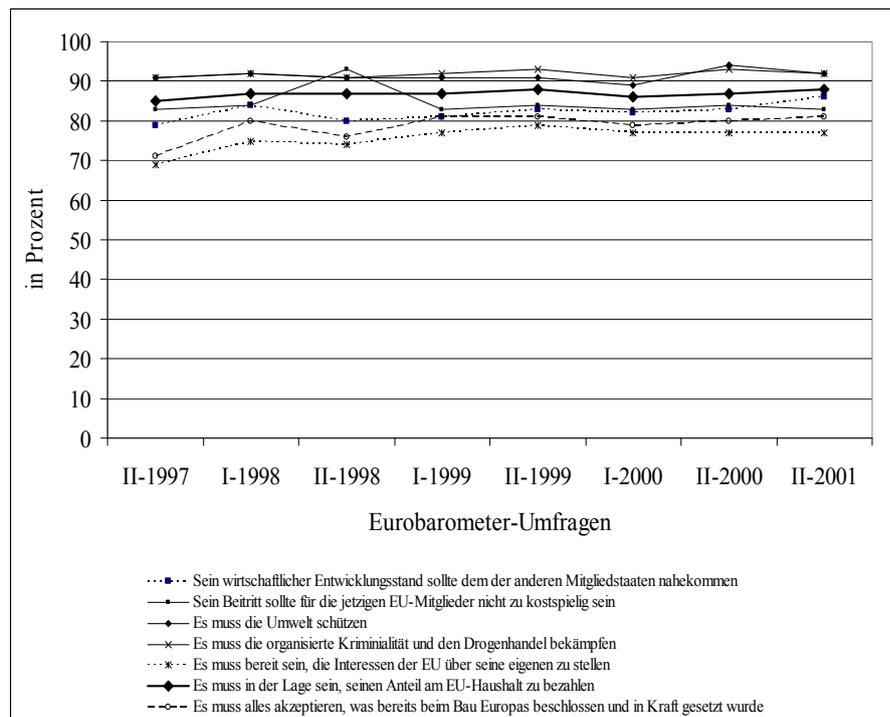
1043 Vgl. das SZ-Interview mit Günter Verheugen, „Das Volk soll über die EU-Erweiterung entscheiden. Der Brüssler Beitritts-Kommissar warnt davor, wie bei der Euro-Einführung hinter dem Rücken der Bürger zu handeln“, in: SZ v. 2./3.9.2000, S. 14.

1044 Vgl. Martin Kroh, Die Sorgen der Bevölkerung über die Folgen der EU-Erweiterung, in: DIW-Wochenbericht, 2005, 72. Jg., Nr. 11, S. 193-198.

1045 Siehe hierzu auch das Schaubild 7b „Bedeutung der Erweiterungskriterien“.

schen fast einstimmig dafür aus, dass alle künftigen EU-Mitgliedstaaten die Beitrittskriterien zum Zeitpunkt ihres Beitritts erfüllen müssten.

Schaubild 8 Bedeutung der Erweiterungskriterien



Quelle: Europäische Kommission, Eurobarometer-Umfragen Nr. 48-54 und 56.2

Die Skepsis der Deutschen wurde also insbesondere von den erwarteten wirtschaftlichen und sozialen Folgekosten der Osterweiterung bestimmt. Nur eine Minderheit der Befragten versprach sich eine Verbesserung ihrer persönlichen Situation durch die Aufnahme der Beitrittskandidaten in die EU.¹⁰⁴⁶ Insbesondere verbanden die Deutschen deutlich mehr Risiken als Chancen mit der Erweiterung.¹⁰⁴⁷ Zu den befürchteten negativen Folgen der Aufnahme der neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa gehörten danach in erster Linie die größeren finanziellen Belastungen für die EU, eine Zunahme der Kriminalität, die Zu-

1046 Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer „Special Bureaux“ 2002, Nr. 56.3, v. 21. Mai 2002, S. 49.

1047 Thomas Petersen, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 299-304, S. 299. Nach einer Allensbacher Repräsentativumfrage vom April 2004 erkannten demnach nur 16 Prozent der Befragten mehr Chancen in der Erweiterung, während 65 Prozent mehr Risiken befürchteten.

nahme der Zuwanderer nach Deutschland und der Verlust von Arbeitsplätzen. Die Osterweiterung kam demzufolge für die Bundesbürger zu früh.¹⁰⁴⁸

Dabei war auch die Parteibindung der Befragten für die Beurteilung der Erweiterungsfolgen und damit die gemessene Skepsis von Bedeutung. Insbesondere die Anhänger von CDU/CSU und der PDS äußerten sich kritisch, während die Unterstützer von Bündnis 90/Die Grünen deutlich weniger besorgt waren.¹⁰⁴⁹

Die Einstellung der Deutschen zur EU-Osterweiterung entwickelte sich zusammengefasst von einer anfänglichen deutlichen Zustimmung über eine kontinuierlich wachsende Skepsis und zunehmendes Unbehagen bis zur klaren Ablehnung. Der vermeintliche Konsens in Deutschland zugunsten der Osterweiterung war eher ein Projekt der deutschen politischen und Meinungseliten.¹⁰⁵⁰ Allerdings fand umgekehrt das skeptische Stimmungsbild in der deutschen Bevölkerung einen deutlichen Widerhall in der politischen Debatte über die Modalitäten und die Bedingungen für die Aufnahme der Beitrittsländer in die EU.

2.3. Die Phasen der deutschen Erweiterungspolitik

Vergleichbar mit den beiden Hauptperioden der europäischen Osterweiterungspolitik können auch bei der deutschen Erweiterungspolitik zwei Phasen unterschieden werden:

- a) die Periode von 1989 bis zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen und
- b) die Phase der eigentlichen Verhandlungen über die Konditionen des Beitritts.

Der erste Zeitabschnitt begann mit den Reformprozessen in Mittel- und Osteuropa und dem Ende des Kalten Krieges 1989/90, die den Reformstaaten die Perspektive der Integration in die Europäische Union eröffnete. Der Höhepunkt dieser ersten Periode war zweifellos die Assoziierung der Reformstaaten an die EU durch die Europa-Abkommen. Während unmittelbar nach den Regimewechseln in Mittel- und Osteuropa das Ziel der deutschen Einheit die deutsche Außen- und Europapolitik bestimmte, stand im weiteren Verlauf die Stabilisierung und Fortsetzung der Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa im Vordergrund. Zwar drängten die Reformstaaten bereits während der Verhandlungen über die Europa-Abkommen auf die Eröffnung einer Beitrittsperspektive in den Assoziierungsverträgen. Dennoch waren in dieser Frühphase der Erweiterung zunächst die Vertiefung des Integrationsprozesses und die Einbindung des vereinten Deutschland in die westeuropäischen Integrationsgemeinschaften vorrangig.

1048 Thomas Petersen, *Die öffentliche Meinung*, a.a.O., S.300/301. Vgl. auch Deutsche Bank Research, *Monitor EU-Erweiterung*, Nr. 3 v. 23.6.2001.

1049 Vgl. Martin Kroh, a.a.O., S. 195/96.

1050 Vgl. Stephen Wood, *Germany and the Eastern enlargement of the EU*, a.a.O.; Matthias Ecker-Ehrhardt, *Alles nur Rhetorik?*, a.a.O.

Erst nach der deutschen Einheit rückte mit dem Abschluss der Europa-Abkommen die engere Anbindung der neuen politischen Systeme in Mittel- und Osteuropa und die Einlösung des Versprechens der Mitgliedschaft in der EU in das Zentrum der deutschen Erweiterungspolitik.

Mit der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen 1997 begann die zweite Periode der deutschen Osterweiterungspolitik. Diese Phase war stärker noch als die erste Periode von den europarechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen vorbestimmt. Zwar traten bereits im Verlauf der Assoziierungsverhandlungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Probleme mit spezifischen sektoralen Sonderinteressen auf; dennoch standen in der ersten Periode der Osterweiterung die großen politischen Linien und die Grundsatzfragen im Vordergrund. Die Phase der eigentlichen Beitrittsverhandlungen wurde dann bestimmt von den Fragen und den Konditionen bei der Übernahme des *acquis communautaire* durch die Beitrittsstaaten, also der europäischen Alltagspolitik. In der Folge dominierte die Formulierung und Durchsetzung der nationalen Interessen (oder auch nur sektoraler Interessen). Die konkreten Fragen, unter welchen Bedingungen die Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten erfolgen sollte, bestimmten auch die deutsche Erweiterungspolitik und machten detaillierte Positionsbestimmungen der Bundesregierung und der potenziell betroffenen innerstaatlichen Akteure zu den Sachfragen der Beitrittsverhandlungen erforderlich.¹⁰⁵¹

2.3.1. Die erste Periode der Erweiterungspolitik – Von der deutschen Einheit bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen

2.3.1.1. Von der Kooperation zur Assoziierung - Die ersten Schritte 1989/90

Die revolutionären Veränderungen in Mittel- und Osteuropa machten im Sommer 1989 eine Neubestimmung des Verhältnisses der Bundesrepublik zu ihren östlichen Nachbarn unumgänglich, wozu zu diesem Zeitpunkt auch noch das deutsch-deutsche Verhältnis gehörte. Mit der zunehmenden Dynamik der Veränderungen in der DDR rückte für die Bundesregierung dann die Möglichkeit der deutschen Einheit immer stärker in den Vordergrund und zugleich die Aufmerksamkeit für die übrigen Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa zunächst etwas in den Hintergrund. Unmittelbar nach der Zäsur 1989/90 und dem Zusammenbruch der alten Ordnung war die Bundesregierung in erster Linie damit befasst, die Chance zur deutschen Einheit zu nutzen. Henning Tewes bemerkt

1051 Der Autor hatte die Möglichkeit, die internen Unterlagen, wie Weisungen, Drahtberichte und Berichte der Vertreter des Bundesrats in den entsprechenden Arbeitsgruppen des Rates einzusehen und umfassend für die Darstellung und Analyse des Entscheidungsprozesses zu nutzen. Diese Unterlagen sind allerdings als vertraulich klassifiziert und können deshalb nicht wörtlich zitiert werden.

sogar eine gewisse Zurückhaltung der Kohl-Regierung gegenüber den Hilfszusagen und dem „Enthusiasmus“ der Europäischen Kommission und der französischen Präsidentschaft in der zweiten Hälfte 1989.¹⁰⁵² Zwar unterstützte die Bundesregierung den Vorschlag der Kommission zur Assoziierung der Reformstaaten mit der EU, aber dieser Vorschlag war keineswegs eine deutsche Initiative. Die Skepsis der Bundesregierung ging einher mit dem vorrangigen Interesse an der weiteren Vertiefung des Integrationsprozesses, auch um die schließlich angestrebte deutsche Einheit im multilateralen europäischen Rahmen abzusichern.

Bundeskanzler Helmut Kohl versuchte, mit seinem Zehn-Punkte-Programm vom 28. November 1989 beide Prozesse miteinander zu verbinden, und zuvor hatte der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher bereits mit seinem „Europa-Plan“¹⁰⁵³ für eine Öffnung der Europäischen Gemeinschaft nach Osten geworben. Danach sollten die Reformstaaten schrittweise, je nach Stand ihres Transformationsprozesses als Vollmitglieder in die EU aufgenommen werden. Dennoch zielten beide Initiativen deutlich stärker auf die innerdeutsche als auf die europäische Einigung.¹⁰⁵⁴

Beide Initiativen vom Herbst 1989 sorgten bei den europäischen Partnern für Skepsis und Zweifel an dem Wunsch der Bundesrepublik, den europäischen Integrationsprozess in den anstehenden Regierungskonferenzen zum Vertrag von Maastricht weiter zu vertiefen. Der Rückgriff auf das Bild vom „gemeinsamen europäischen Haus“¹⁰⁵⁵ und die Einfügung in eine künftige Architektur Gesamteuropas sollte deshalb die Vorbehalte bei den westlichen Partnern besänftigen und zugleich die Chance zur deutschen Einheit verbessern.¹⁰⁵⁶ Der Kanzler bekräftigte in seinem Bericht zur Lage der Nation am 8. November 1989 vor dem Deutschen Bundestag: „Wiedervereinigung und Westintegration, Deutschlandpolitik und Europapolitik sind zwei Seiten derselben Medaille. Sie bedingen einander.“¹⁰⁵⁷ Während des EU-Sondergipfels am 18. November 1989 in Paris

1052 Vgl. Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*, a.a.O., S. 82ff.

1053 Vgl. Herbert Kremp, „Genschers Idee eines neuen Europa-Plans irritiert die EG“, in: *Die Welt* v. 4.10.1989.

1054 Winfried Münster, „Genscher weicht vom EG-Kurs ab“, in: *SZ* v. 6.10.1989; vgl. auch Matthias Ecker-Ehrhardt, *Rhetorik der Osterweiterung. Politisches Argumentieren mit Normen, Kausalitäten, Gemeinschaftlichkeiten*, Baden-Baden 2007, S. 136.

1055 So Helmut Kohl in seiner Rede zum Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas vor dem Deutschen Bundestag am 28. November 1989, *Deutscher Bundestag, PlPr.* 11/177 v. 28. November 1989, S. 13508-13514.

1056 Vgl. auch Barbara Lippert, *Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder*, in: Heinrich Schneider / Mathias Jopp / Uwe Schmalz, *Neue Deutsche Europapolitik*, a.a.O., S. 354/355.

1057 Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation. Erklärung von Bundeskanzler Kohl am 8. November 1989 vor dem Deutschen Bundestag; *Deutscher Bundestag, PlPr.* 11/173 v. 8. November 1989, S. 13010-13018. Kohl führte dann weiter aus: „Bei uns darf niemals die Erinnerung daran verblasen, daß Warschau und Budapest, daß Prag,

sprach Kohl dann davon, dass die Einigung Europas innerhalb der EU mehr denn je Vorrang habe.¹⁰⁵⁸ Ziel des Kanzleramtes war es, den Prozess der deutschen Einheit in einen gesamteuropäischen Einigungsprozess einzubetten; die Überwindung der Teilung Deutschlands sollte Hand in Hand gehen mit der Überwindung der Teilung Europas. Hierfür wurde ein »Gesamtkonzept« der EU gegenüber Mittel- und Osteuropa vorgeschlagen, das zunächst eine aktivere Politik der EU zur Unterstützung der Reformprozesse einschloss und, „wenn die Reformprozesse 'aus dem Größten raus' sind und die Handels- und Kooperationsabkommen ausgefüllt werden“, eine Weiterentwicklung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den Reformstaaten in der Zukunft anvisierte.¹⁰⁵⁹ Die Bundesregierung unterstütze somit Forderungen nach einer deutlich aktiveren Politik der Union und forderte die Europäische Kommission zugleich auf, bis zum Europäischen Rat in Straßburg im Dezember 1989 Vorschläge für konkrete Hilfen der EU für die Reformstaaten vorzulegen.¹⁰⁶⁰

Die in Paris vereinbarten Finanzhilfen an die DDR, Polen und Ungarn entsprachen dem deutschen Interesse, den Reformprozessen in Mittel- und Osteuropa ein Zielmodell zu vermitteln und zugleich die politische Lage zu stabilisieren. Die Bundesrepublik hatte ihrerseits im November 1989 im Zuge der Polenreise des Bundeskanzlers weitreichende Zusagen für ein Hilfsprogramm im Gesamtwert von rund 3 Mrd. DM, Hermes-Bürgschaften in Höhe von 2,5 Mrd. DM sowie den Erlass der Rückzahlung des sog. Jumbo-Kredites aus dem Jahr 1975 in Höhe von rund 1,3 Mrd. DM gemacht.¹⁰⁶¹ Die europäischen Finanzhilfen entsprachen somit in doppelter Hinsicht den deutschen Interessen. Zum einen dienten sie der Absicherung und Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa und damit dem eigentlichen Ziel des Europa-Plans des deutschen Außenministers Genscher und zum anderen versicherte diese Politik den Partnern in der EU, dass die Bundesrepublik keinen Alleingang gegenüber den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa plane.

daß Rostock, Leipzig und Dresden selbstverständlich zu diesem gemeinsamen Europa gehören. ... Wir streben an - und das bleibt Ziel unserer Politik, wie Konrad Adenauer es einmal formuliert hat -: 'In einem freien und geeinten Europa ein freies und geeintes Deutschland.'“

1058 Vgl. Hans-Hagen Bremer, „EG will Osteuropa helfen“, in: FR v. 20.11.1989.

1059 Vgl. hierzu den Gesprächsführungsvorschlag für das Sondertreffen des Europäischen Rats am 18. November 1989 in Paris, Vorlage des Ministerialdirektors Teltschik an Bundeskanzler Kohl, Bonn 17. November 1989, abgedruckt in: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, bearbeitet von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann, München 1998, Dokument 94A, S. 541ff.

1060 Vgl. José Torreblanca, *The European Community and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 97.

1061 Vgl. Vermerk zum Delegationsgespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Ministerpräsident Mazowiecki, Warschau, 10. November 1989, abgedruckt, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit, a.a.O., Dokument Nr. 77, S. 497ff.

Die »deutsche Frage« bestimmte spätestens seit dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 bis zur deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 nicht nur die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses, sondern auch die Verständigung auf eine gemeinsame europäische Ostpolitik gegenüber den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa.¹⁰⁶² Die gemeinsame deutsch-französische Initiative im Vorfeld des Sondergipfels vom 28./29. April 1990 in Dublin, der gemeinsame Brief von Helmut Kohl und François Mitterrand zur Einberufung einer zweiten Regierungskonferenz zur institutionellen Weiterentwicklung der EU zu einer politischen Union, beantwortete deshalb sowohl die starken französischen Vorbehalte als auch die Bedenken der anderen westeuropäischen Partner. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die Einbindung in den europäischen Integrationsprozess und die Gewöhnung der europäischen Partner an das größere Deutschland standen zunächst eindeutig im Vordergrund. Neben den Zusagen in den bilateralen Freundschaftsverträgen mit den östlichen Nachbarn versicherten auch Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher in einer Vielzahl von Reden die Unterstützung des vereinten Deutschland für die Aufnahme der Reformstaaten in die EU, ohne sich zunächst auf ein konkretes Datum oder weitere Einzelheiten festlegen zu lassen.

Nicht zuletzt aus diesem Grund war die deutsche Europapolitik zumindest in der Perzeption der westeuropäischen Partner durch einen Zielkonflikt gekennzeichnet, nämlich dem Widerspruch zwischen dem Ziel, die Gemeinschaft zu einer bundesstaatlichen Union zu vertiefen, und der Proklamation der Erweiterungsperspektive für die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa.

2.3.1.2. Die Verhandlungen über Europa-Abkommen zwischen 1990 und 1992

Mit der Entscheidung der EU im Frühjahr 1990 für eine engere vertragliche Anbindung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa in Form der Assoziierungsverträge rückte die Einlösung der prinzipiellen Beitrittszusage der Bundesregierung in den Vordergrund der deutschen Erweiterungspolitik. Dabei bekräftigte die Bundesregierung ebenso wie die Vertreter aller politischen Parteien im Deutschen Bundestag ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Öffnung der EU für neue Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa; ebenso traf die Assoziierungspolitik der EU auf eine breite Unterstützung.¹⁰⁶³

1062 Vgl. José Torreblanca, *The European Community and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 85ff.

1063 So forderte z.B. der damalige Bundespräsident von Weizsäcker bereits in seiner Rede am 24. September 1990 vor dem Europakolleg in Brügge, die EU müsse für die Länder Mittel- und Osteuropas offen sein und als ersten Schritt eine Assoziierung anbieten. Vgl. „Weizsäcker: EG muß sich dem Osten öffnen“, in: FAZ v. 25.9.1990.

Das vorrangige Interesse der Bundesregierung war es, die Reformprozesse in den Nachbarstaaten weiter zu stabilisieren und somit potenziellen negativen Auswirkungen auf die Bundesrepublik vorzubeugen.¹⁰⁶⁴ Die Verhandlungen zu den Europa-Abkommen gestalteten sich dennoch auch aus deutscher Sicht sehr schwierig. Jenseits des Interesses an einer Stabilisierung der Reformstaaten und der grundsätzlichen Unterstützung der Assoziierung brachen während der Verhandlungen interne Konflikte zwischen einzelnen Bundesressorts und mit verschiedenen Interessengruppen auf.

So bedeutete die grundsätzliche Zustimmung der Bundesrepublik zu dem Ziel der Assoziierung nicht automatisch, dass die Bundesregierung auch bereit war, zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Insbesondere die Ablehnung eines Finanzprotokolls als Teil des Abkommens durch die beiden ausgesprochenen Assoziierungsbefürworter Großbritannien und Deutschland veranlasste die Kommission, ihre ursprüngliche Idee nicht in ihren Vorschlag für ein Verhandlungsmandat aufzunehmen.¹⁰⁶⁵ Die Bundesrepublik stand in dieser Frage keineswegs alleine, denn kein Mitgliedstaat wollte den einmal gefundenen Haushaltskompromiss zum Delors 1-Paket mit dem zentralen neuen Instrument der mehrjährigen Finanziellen Vorausschau vorzeitig in Frage stellen und abändern. Allerdings stand die Bundesrepublik alleine mit ihrer Ablehnung, den drei Assoziierungsstaaten Kredite aus dem gesonderten EGKS-Haushalt zu gewähren.¹⁰⁶⁶

Bei der politisch brisanten Forderung, dem Wunsch der Reformstaaten zu entsprechen und eine Mitgliedschaftsklausel in die Assoziierungsverträge aufzunehmen, versuchte die Bundesregierung, die bilateral eingegangene Selbstverpflichtung gegenüber den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa einzulösen. Allerdings sollte die Aufnahme der Staaten Mittel- und Osteuropas nicht das Ziel einer Europäischen Politischen Union verwässern und deshalb schrittweise erfolgen.¹⁰⁶⁷ Nach mehreren gescheiterten Kompromissvorschlägen in den

1064 Ulrich Sedelmeier verweist auf die Furcht vor zunehmender Migration nach Deutschland: „Faced with the prospect of waves of additional immigrants if the transformation in eastern Europe should fail, German policy-makers opted for an activist strategy to stabilise CEE [Central and Eastern Europe].“ Vgl. Ulrich Sedelmeier, *The European Union's association policy towards Central and Eastern Europe*, a.a.O., S. 12.

1065 Vgl. Lykke Friis, *When Europe negotiates*, a.a.O., S. 206; José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 213. Zunächst hatte die Kommission vorgeschlagen, eine mehrjährige allgemeine Festlegung der Finanzhilfen in die Assoziierungsabkommen aufzunehmen. Friis begründet die deutsche Ablehnung mit der angespannten Haushaltslage des Bundeshaushalts - nicht zuletzt durch die hohen Zahlungen in Folge des ersten Golfkriegs. Bei dem vorgeschlagenen Finanzprotokoll bestand die Gefahr, eine Präzedenz für die anstehenden Verhandlungen über eine gemeinsame europäische Mittelmeerpolitik zu schaffen.

1066 Vgl. José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 214.

1067 Vgl. Bernt Conrad, „Kohl plädiert für EG-Zugang der östlichen Reformstaaten. ‚Politische Union nicht verwässern‘“, in: *Die Welt* v. 1.11.1990.

Verhandlungen der Rats-Arbeitsgruppe über das Mandat der EU-Kommission im November 1990 brachte erst ein gemeinsamer deutsch-italienischer Vorschlag vom 22. November 1990 den Durchbruch und überzeugte auch die skeptischen Delegationen aus Spanien, Portugal, Belgien und insbesondere die französische Delegation.

Die Bundesrepublik verfolgte darüber hinaus auch spezifische sektorale Sonderinteressen in den Verhandlungen der Arbeitsgruppe Osteuropa des Rates über das Angebot der EU, in welchen Bereichen der Binnenmarkt für Produkte aus den MOEL geöffnet werden sollte. Die Bundesregierung formte gemeinsam mit Spanien, Belgien und Frankreich eine starke protektionistische Koalition im Rat gegen jegliche Bestrebungen zu einer Marktliberalisierung im Montanbereich.¹⁰⁶⁸ Die Importe polnischer Kohle in die EU sollten soweit wie möglich begrenzt werden, um Liefer- und Abnahmeabsprachen zwischen den deutschen Kohle- und Energie-Unternehmen nicht in Frage zu stellen. Angesichts der wichtigen innenpolitischen Bedeutung des Schutzes der deutschen Kohle vor der neuen Konkurrenz aus Polen bestand Deutschland auf einer Verschiebung der Zollreduktionen zugunsten der polnischen Kohle bis 1995.¹⁰⁶⁹

Auch in anderen sensitiven Bereichen blieb die deutsche Haltung sehr abwartend und unterstützte keineswegs in allen Bereichen eine weitgehende Marktöffnung zugunsten der Reformstaaten.¹⁰⁷⁰ Diese zumindest passive deutsche Verhandlungsposition verstärkte den Verdacht, dass sich die Bundesregierung hinter den ablehnenden Positionen anderer Mitgliedstaaten versteckte und keineswegs unzufrieden war mit den restriktiven protektionistischen Verhandlungsergebnissen im Rat. Torreblanca geht sogar soweit, Deutschland zu einem „full member of the negative block“¹⁰⁷¹ zu erklären, zumindest für die sensitiven Sektoren. Auch die eher marktliberale deutsche Verhandlungsführung im Textilsektor war demnach von den spezifischen Interessen der kapitalintensiven deutschen Textilindustrie bestimmt, die sich Wettbewerbsvorteile durch die Öffnung für billigere Zulieferungen aus den MOEL erhoffte.¹⁰⁷² Der deutsche Vorbehalt

1068 Vgl. José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 188; Lykke Friis, *When Europe negotiates*, a.a.O., S. 212.

1069 Vgl. José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 202.

1070 Torreblanca listet insgesamt 116 Einsprüche der Mitgliedstaaten gegen den Vorschlag der Kommission auf, von denen 86 Vorbehalte bzw. 78% auf eine Abschwächung Mandats gezielt hätten. Die Verhandlungen wurden demnach von Frankreich, Spanien, Großbritannien und Deutschland bestimmt. Deutschland zeichnete für 9 negative und 7 positive Einsprüche verantwortlich. Vgl. José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 215ff.

1071 José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 199.

1072 José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 201. Diese deutsche Position stand im Widerspruch zu der protektionistischen Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten mit einem starken arbeitsintensiven Textilsektor, wie Spanien, Portugal, Italien Griechenland und Irland, die eine Verlagerung von Produktionsstandorten befürchteten.

gegen die Formulierung des Ziels einer „Liberalisierung des Straßengüterverkehrs“ wurde zu einem deutschen Sonderproblem, das erst ganz am Ende der Mandatsverhandlungen im Rat gelöst werden konnte. Die Bundesregierung lehnte mit Blick auf den schlechten Zustand der Fernstraßen in der ehemaligen DDR eine zu weit reichende Formulierung ab; erst nach schwierigen Verhandlungen mit der italienischen EU-Präsidentschaft und mehreren Formulierungsentwürfen konnte ein Kompromiss gefunden werden. Anstelle der „Liberalisierung des Straßengüterverkehrs“ bot die EU nun eine „progressive Erleichterung der Transitbedingungen“ an.¹⁰⁷³ Nach dieser Verständigung konnte das Verhandlungsmandat der Kommission am 18. Dezember 1990 durch den Ministerrat verabschiedet werden.

Die Bundesrepublik nahm während der nachfolgenden Verhandlungen über die Modalitäten der Assoziierung der Reformstaaten an den neu-geschaffenen europäischen Binnenmarkt in der Arbeitsgruppe des Rates eine überaus ambivalente Haltung ein. Die Verhandlungspositionen der Bundesregierung waren offensichtlich von den spezifischen Sonderinteressen einzelner Wirtschaftssektoren in Deutschland bestimmt. Einerseits plädierte sie im Textilsektor für eine weitreichende Marktöffnung und andererseits führte sie im Bereich der Montanindustrie die Gruppe der protektionistischen Mitgliedstaaten an. Die deutsche Verhandlungsführung folgte also keinem kohärenten ordnungspolitischen oder protektionistischen Grundansatz. Sie verfolgte lediglich in der Frage der Einfügung einer expliziten Mitgliedschaftsklausel das langfristige deutsche Interesse an einer Stabilisierung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa. Hingegen dominierten in der Frage der ebenso wichtigen tatsächlichen Handelserleichterungen zugunsten der Reformstaaten kurzfristige, sektorspezifische Interessen. José Torreblanca bewertet die deutsche Verhandlungsführung deshalb sehr kritisch: „In the particular case of Germany, theoretically the most committed member state, though it pressed for the upgrading of the political content of the agreements, its silences in the Council meetings together with its negative activism with respect to agriculture, steel, coal, and transit, contributed to secure the acquiescence it generally showed to other countries' negative demands.“¹⁰⁷⁴ Die Tatsache, dass auch und insbesondere der selbst erklärte Anwalt der Reformstaaten innerhalb der EU, die Bundesrepublik, sehr hart für die Wahrung nationaler Sonderinteressen kämpfte, erleichterte es demnach den ohnehin skeptischen oder gar ablehnenden Regierungen in der EU-12, ebenfalls auf die Achtung ihrer nationalen Interessen zu bestehen.¹⁰⁷⁵ Die restriktive deutsche Ver-

1073 Vgl. José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 191.

1074 José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 218

1075 Vgl. Lykke Friis, *When Europe negotiates*, a.a.O., S. 215, spricht von "floodgates of special demands from the sceptics. Had Germany chosen a different strategy - at this stage, concentrating more on 'getting the process going' - the outcome would probably have been different."

handlungsposition in der Arbeitsgruppe des Rates stand dabei in deutlichem Widerspruch zu den öffentlichen Bekundungen deutscher Politiker, die EG und den Binnenmarkt für die Reformstaaten zu öffnen.¹⁰⁷⁶ Die Diskrepanz zwischen dem strategischen Ziel der deutschen Erweiterungspolitik, das auf politischer Ebene immer wieder und stets eindrucksvoll formuliert wurde, und der Umsetzung dieser Zielsetzung in konkrete Maßnahmen auf der Arbeitsebene zeigte sich insbesondere in den Fragen, die eine Überwindung der Vorbehalte innenpolitischer Interessengruppen erfordert hätten.

Auch bei den eigentlichen Assoziierungsverhandlungen war die deutsche Position überaus widersprüchlich und von sektorspezifischen und sogar besonderen Regionalinteressen beeinflusst.¹⁰⁷⁷ Besondere deutsche Anliegen waren die Regulierung der Zuwanderung bzw. die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Beschränkung der Marktöffnung insbesondere in sensiblen Sektoren wie Stahl, Kohle und Landwirtschaft sowie die politisch bedeutsame Frage der Option einer späteren Mitgliedschaft der Assoziierten.

In den Bereichen Kohle und Stahl versuchte Deutschland gemeinsam mit Spanien, seine nationalen Märkte zu schützen. So scheiterten die Versuche, die Quoten für den Import von Stahl aus den Reformstaaten zu erhöhen am konzentrierten Widerstand der Industrieminister einiger Mitgliedstaaten, den nationalen Interessenverbänden und ihrem europäischen Dachverband EUROFER sowie dem zuständigen deutschen Industriekommissar Bangemann. Insbesondere die deutsche Stahlindustrie widersetzte sich angesichts der bestehenden Überkapazitäten im Binnenmarkt einer weitergehenden Marktöffnung zugunsten der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten.¹⁰⁷⁸ Die Bundesregierung bezog in dieser entscheidenden Verhandlungsphase entgegen den wiederholten offiziellen Beteuerungen, die Reformstaaten auf ihrem Weg nach Europa zu unterstützen, keine eindeutige Stellung gegen die harte spanische Verhandlungsposition.¹⁰⁷⁹ Torreblanca kommt deshalb zu der Einschätzung: „In short two countries were emerging as pivotal: Spain because of its active position, and Germany because of its ambiguity.“¹⁰⁸⁰ Während Deutschland im Bereich Stahl also weder zur

1076 Vgl. „Wissmann fordert Assoziierungsabkommen zwischen EG und osteuropäischen Länder“, in: Handelsblatt v. 25.7.1990; „Weizsäcker: EG muß sich dem Osten öffnen“, in: FAZ v. 25.9.90; „Kohl plädiert für EG-Zugang der östlichen Reformstaaten“, in: Die Welt v. 1.11.1990.

1077 Vgl. Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*, a.a.O., S. 86ff.; Ulrich Sedelmeier, *The European Union's association policy towards Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 12-14.

1078 Vgl. José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 307, Lykke Friis, *When Europe negotiates*, a.a.O., S. 241.

1079 Die spanische Stahlindustrie war allerdings die am stärksten von der neuen Konkurrenz betroffene Industrie, während die Stahlproduzenten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien weniger stark betroffen schienen.

1080 José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 404.

Gruppe der aktiven Protektionisten noch zur Gruppe der Unterstützer der Reformstaaten innerhalb der EU gehörte, trat die Bundesrepublik im Bereich Kohle deutlich als aktiver Bremser auf. Deutschland forderte ebenso wie Spanien eine Sonderregelung zum Schutz der nationalen Kohleförderung vor Importen aus Polen.

Die teilweise passive, zum Teil protektionistische, zumindest jedoch ambivalente deutsche Verhandlungsposition stand in deutlichem Widerspruch zu den offiziellen Stellungnahmen des Bundeskanzlers und des Außenministers. Dem Vorschlag der EU-Kommission und von zehn Mitgliedstaaten, die quantitativen Mengenbeschränkungen für den Import von Kohle aus den Reformstaaten bereits ein Jahr nach Inkrafttreten der Assoziierungsabkommen aufzuheben, stellten Deutschland und Spanien ihre Forderung nach einer Übergangsfrist von zehn Jahren entgegen. Diese Forderung entsprach offenkundig dem deutschen Interesse, die Verträge zwischen Kohlelieferanten und Energieproduzenten zu schützen sowie die Subventionierung des deutschen Kohlebergbaus weiterhin zu gewährleisten. Im Widerspruch zur Positionierung der Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums in der für die Assoziierungsverhandlungen zuständigen Arbeitsgruppe »Osteuropa« des Rates hatte Außenminister Genscher gemeinsam mit seinem französischen und britischen Kollegen Dumas und Hurd am 26. Juni 1991 einen gemeinsamen Brief an den Generaldirektor der in der EU-Kommission federführenden Generaldirektion I, Horst Krenzler, geschrieben. In diesem Schreiben forderten die drei Außenminister die Kommission auf, positiv auf die grundsätzlichen Forderungen der Reformstaaten einzugehen, um die Assoziierungsverhandlungen zügig abschließen zu können.

Der offene Protektionismus des größten Befürworters der Assoziierung und einer späteren Osterweiterung, Deutschland, führte beinahe automatisch zu zusätzlichen Vorbehalten anderer Mitgliedstaaten und somit zu zusätzlichen protektionistischen Beschränkungen.¹⁰⁸¹ Trotz des politischen Drucks, der durch den gescheiterten August-Putsch 1991 in Moskau weiter erhöht worden war, beharrten die Mitgliedstaaten auch noch im September auf ihren protektionistischen Sonderwünschen. Auch Deutschland lehnte zum Beispiel jedes weitere Zugeständnis im Kohlebereich ab. Erst in der Schlussphase der Verhandlungen stimmten Deutschland und Spanien einer verkürzten Schutzfrist von drei Jahren für die nationalen Sonderregelungen zu.

Der Höhepunkt des sektororientierten Protektionismus war jedoch die französische Weigerung, einer Erhöhung der Rindfleischimportquote aus den Reformstaaten um 550 Tonnen zuzustimmen. Erst ein Dreiecksgeschäft – die EU finanzierte Fleischexporte aus den Reformstaaten in die Sowjetunion – ermöglichte einen Kompromiss. Die starre französische Haltung wurde von der Bundesregie-

1081 Vgl. Henning Tewes, *The Emergence of a Civilian Power: Germany and Central Europe*, in: *German Politics*, 1997, Vol. 6, No. 2 S. 95-116.

rung im Ministerrat nicht öffentlich kritisiert; sie führte dennoch zu Friktionen im bilateralen deutsch-französischen Verhältnis.¹⁰⁸² Jedoch war auch die deutsche Verhandlungsposition im Bereich Landwirtschaft überaus widersprüchlich; auch das deutsche Landwirtschaftsministerium hatte bereits das ursprüngliche Angebot der EU-Kommission, die Agrarimporte aus den mittel- und osteuropäischen Staaten in drei Jahren um je drei Prozent zu erhöhen, abgelehnt.¹⁰⁸³ Auch Deutschland forderte besondere Klauseln zum Schutz pfälzischer Sauerkirschen oder von Kartoffeln und konnte bei einigen landwirtschaftlichen Produkten gesonderte Zollsenkungen oder Quoten durchsetzen. Friis spricht sogar von einer „bizarren“ deutschen Haltung und von Deutschland als dem „key sinner“.¹⁰⁸⁴ In der Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit bestand Deutschland auf seiner restriktiven Haltung zur Einführung von festgelegten Kontingenten¹⁰⁸⁵, ebenso wie in der Frage eines gesonderten Finanzprotokolls als Teil der Europa-Abkommen.

Zwar war die politische Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten ein zentrales strategisches Ziel der deutschen Europapolitik; dennoch war die Assoziierung der Staaten an die EU in der politischen Praxis von nachrangiger Bedeutung. Die deutsche Verhandlungsführung (sowohl bei den Mandatsverhandlungen als auch bei den eigentlichen Assoziierungsverhandlungen) war gekennzeichnet von fehlender Führung und Steuerung durch die politische Ebene – und somit spiegelbildlich von einem relativ großen Freiraum der ministeriellen Arbeitsebene. Dies implizierte eine größere Empfänglichkeit für sektorale und regionale Sonderinteressen. Die politischen Motive der Stabilisierung und Anbindung der Reformstaaten an die EU dominierten zwar die deutsche Europapolitik in dieser Phase. Die Notwendigkeit, hierfür auch Handelserleichterungen einzuräumen und die besonderen Schutzinteressen einzelner Sektoren zu übergehen, wurde hingegen nicht in gleichem Maße von den deutschen Verhandlungsführern gesehen.

1082 Vgl. José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 346ff.

1083 Vgl. Winfried Münster, „Konkurrenz bedroht das Geschäft“, in: *SZ* v. 13.9.1991; ebenso „Provozierende Entscheidungsmechanismen der EG. Konsensprinzip als Bremsklotz der Assoziierungsgespräche“, in: *NZZ* v. 14.9.1991. Winfried Münster berichtet davon, dass auch der deutsche Landwirtschaftsminister ebenso wie sein französischer Kollege, den Vorschlag der EU-Kommission zur Erhöhung der Rindfleischimporte vermutlich abgelehnt hätte, wenn nicht Außenminister Genscher persönlich am Vorabend der Agrarrat-Sitzung in einem direkten Gespräch die Zustimmung von Minister Kiechle erreicht hätte.

1084 Vgl. Lykke Friis, *When Europe negotiates*, a.a.O., S. 266/7.

1085 Deutschland hatte zunächst erfolgreich für eine Aufhebung der Visa-Pflicht für Staatsbürger der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten bei der Einreise in den Schengen-Raum plädiert. Dies hatte dann einen massiven Zustrom aus Polen zur Folge und deshalb forderte die Bundesregierung gemeinsam mit Großbritannien schließlich die Einführung bilateral auszuhandelnder Kontingente für die Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte. Vgl. auch Claus Hofhansel, *Germany, Multilateralism and the Eastern Enlargement of the EU*, a.a.O., S. 9ff.

Die Assoziierungsverhandlungen selbst erhielten kaum eine angemessene Aufmerksamkeit der deutschen Politiker. In seinen Memoiren erwähnt Bundeskanzler Helmut Kohl lediglich das Europa-Abkommen mit Polen als „wichtige Etappe“ auf dem „Weg nach Europa“.¹⁰⁸⁶ Auch Hans-Dietrich Genscher streifte lediglich in seinen Memoiren diese für die künftige Struktur der Europäischen Union und die Ordnung des europäischen Staatensystems so grundlegende Frage der Anbindung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten mithilfe der Europa-Abkommen. Nur am Rande erwähnte er die Assoziierungsverträge im Rahmen der Beschreibung der Neufundierung der bilateralen Vertragspolitik des vereinten Deutschland mit seinen östlichen Nachbarn sowie die Funktion der Europa-Abkommen für die Sicherung und Stabilisierung der jungen baltische Republiken nach dem Moskauer August-Putsch 1991.¹⁰⁸⁷

Mit der Unterzeichnung der Assoziierungsverträge am 16. Dezember 1991 begann der erforderliche Ratifizierungsprozess in den EU-Mitgliedstaaten – wobei dieser Ratifizierungsprozess eindeutig im Schatten der Ratifizierungsprobleme des Vertrags von Maastricht stand. Bereits bei der vorgezogenen Inkraftsetzung der handelspolitischen Teile der Europa-Abkommen in Form sogenannter Interimsabkommen machte sich eine deutliche Ernüchterung aufgrund erster Handelskonflikte breit. Der extensive Export von Stahl aus den Reformstaaten in die EU führte zu lauten Klagen der deutschen Stahlindustrie und Dumpingvorwürfen gegen die tschechische und die slowakische Stahlindustrie. 1993 drängte der europäische Stahlverband, mit starker Unterstützung der deutschen Stahlindustrie bei der EU-Kommission auf ein Antidumping-Verfahren gegen ihre tschechischen Konkurrenten, weil insbesondere tschechischer und slowakischer Stahl den deutschen Markt überschwemmte.¹⁰⁸⁸ Die Bundesregierung veranlasste daraufhin gemeinsam mit Frankreich und Italien die Europäische Kommission dazu, im August 1992 einseitig ein Einfuhrverbot für tschechoslo-

1086 Helmut Kohl, *Erinnerungen 1990-1994*, München 2007, S. 437.

1087 Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995; im Zusammenhang mit den deutsch-polnischen Beziehungen S. 970/71, gegenüber Ungarn S. 992 sowie zur Stabilisierung der baltischen Staaten S. 974.

1088 In einem Beitrag für das Handelsblatt prangerte der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Thyssen AG, Dieter Spethmann, noch im Januar 1993 einen ungleichen Wettbewerb zwischen ost- und westeuropäischen Produzenten an und äußerte Dumping-Vorwürfe. Er führte aus: „Die einseitige völlige Liberalisierung des EG-Marktes überfordert die westeuropäische Wirtschaft ... Die Regelungen für den Handel mit Osteuropa müssen aber berücksichtigen, dass eine völlige Liberalisierung der EG-Märkte erst dann vertretbar ist, wenn die osteuropäischen Länder marktwirtschaftlichen, westlichen Maßstäben genügende Regeln der Kostenkalkulation auf allen Ebenen der Volkswirtschaft umgesetzt haben.“ Er sagte als Folge weitere „Stillegungen, Entlassungen, Sonderabschreibungen und schließlich Insolvenzen“ voraus. Vgl. Dieter Spethmann, „Gefahr durch politische Preise“, in: *Handelsblatt* v. 22.1.1993.

wakischen Stahl zu verhängen.¹⁰⁸⁹ Ähnliche Dumpingvorwürfe wurden auch gegen die tschechische Zementindustrie vorgebracht.

Ein Beleg für die fortdauernde Widersprüchlichkeit der deutschen Osterweiterungspolitik war die nahezu zeitgleiche öffentliche Aufforderung des Bundeswirtschaftsministers Möllemann an die europäischen Partner in der EU, ihre Märkte weiter für Importe aus den Reformländern zu öffnen.¹⁰⁹⁰ Zugleich hatte die Bundesregierung Ende September 1992 jedoch die Anstrengungen der Kommission torpediert, weitergehende Konzessionen im Agrarbereich zugunsten der assoziierten Staaten vorzusehen.¹⁰⁹¹

2.3.1.3. Die Suche nach der französischen Unterstützung 1993 und die Ratifizierung der Europa-Abkommen

Als Bundesaußenminister Genscher bereits im März 1992 einen Beitritt aller mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in die EU um die Jahrtausendwende als wahrscheinlich erachtete, war dies weniger als eine Festlegung auf einen anvisierten konkreten Beitrittstermin zu interpretieren, als vielmehr der Versuch, den Prozess der Osterweiterung zu intensivieren und zugleich den Kreis der Beitrittskandidaten soweit wie möglich zu begrenzen.¹⁰⁹² Das Vorhaben, den Kandidatenkreis zu beschränken, diente dem Ausgleich des Zielkonfliktes in der deutschen Europapolitik zwischen Erweiterung und Vertiefung. Eine auf die unmittelbaren östlichen Nachbarn begrenzte Gruppe konnte eher die hohen Beitrittskriterien erfüllen, ohne den erreichten Integrationsstand zu gefährden. Trotz dieser politisch brisanten Festlegung sowohl auf das Ziel der Osterweiterung als auch auf einen einigermaßen konkreten Zeitrahmen blieb die deutsche Politik einseitig von dem Interesse an der politischen Stabilisierung der MOEL dominiert und in den Fragen der ökonomischen Integration ambivalent.

In Vorbereitung des Europäischen Rats von Edinburgh am 11./12. Dezember 1992 versuchte die EU-Kommission erneut, die Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit einer großzügigeren Marktöffnung zugunsten der Assoziierungsstaaten bis Ende 1992 zu überzeugen. Die Bundesrepublik stimmte diesem Vorschlag zwar nicht eindeutig zu; sie lehnte den Vorstoß der Kommission aber

1089 Demnach hatte die Tschechoslowakei von Januar bis Mai 1992 ihre Stahlexporte in die EU um 125% gegenüber den Mengen des Vorjahrs gesteigert. Vgl. Klaus-Peter Schmid, „Hart wie Stahl“, in: Die Zeit, Nr. 41, 2. Oktober 1992, S. 38. Auch Torreblanca, a.a.O., S. 456.

1090 „Möllemann schild EG-Partner“, in: FR v. 10.10.1992. Danach sagte Möllemann anlässlich einer Feierstunde zum 40. Gründungstag des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft, er werde sich „weiterhin für eine substanzielle Marktöffnung auch auf den sensiblen Gebieten Agrar und Textil, Kohle und Stahl einsetzen“.

1091 José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 480.

1092 Vgl. „Osteuropa will noch 1992 EG-Beitritt beantragen“, in: SZ v. 1.4.1992.

auch nicht mehr explizit ab und sprach sich etwas unverbindlicher ganz allgemein für eine Beschleunigung der Marktöffnung aus. Zugleich hatte die Bundesregierung frühzeitig die Erweiterung der Gruppe der assoziierten Staaten um Rumänien und Bulgarien unterstützt und setzte sich dann auch für eine Assoziierungsperspektive zugunsten der drei baltischen Staaten ein. Diese Politik der Ausweitung der Gruppe der assoziierten Staaten zielte gerade im Fall der drei baltischen Republiken auf die politische Stabilisierung im Baltikum.

Deutschland stimmte folglich auch den Vorschlägen der EU-Kommission für eine engere politische Anbindung in Form eines multilateralen politischen Dialogs und einer engeren außenpolitischen Zusammenarbeit zu.¹⁰⁹³ Die handelspolitischen Liberalisierungsmaßnahmen (insbesondere in den sensiblen Sektoren) hingegen blieben ebenso umstritten wie die vorgeschlagene Einbeziehung der assoziierten Staaten in ausgewählte Gemeinschaftsprogramme. Zugleich verhandelten die Mitgliedstaaten über die Modalitäten einer konkreten Beitrittsperspektive für die bereits assoziierten MOEL. Im Gegensatz zu Frankreich, das die Beitrittsperspektive an möglichst konkrete Bedingungen knüpfen wollte¹⁰⁹⁴, setzte sich die Bundesregierung dafür ein, die Beitrittskriterien möglichst vage und damit politisch flexibel zu halten. Sie lehnte allerdings den von einigen Aspiranten geforderten Zeitrahmen oder gar einen konkreten Beitrittstermin als verfrüht ab.¹⁰⁹⁵ Die vom Europäischen Rat in Kopenhagen am 21./22. Juni 1993 schließlich formulierten Beitrittskriterien waren ein vorläufiger Kompromiss, denn auch nach dem Gipfel hielt Frankreich zunächst an dem Ziel der Formulierung konkreter und messbarer Beitrittskriterien fest. Der deutsche Vorschlag hingegen, die assoziierten Staaten fester durch einen multilateralen, strukturierten politischen Dialog an die EU anzubinden, wurde durch den Europäischen Rat in Kopenhagen beschlossen. Erfolgreich war die deutsche Europapolitik (gemeinsam mit dem Vorsitzland Dänemark) auch damit, die handelspolitischen Beziehungen der EU zu den drei baltischen Republiken zu intensivieren. Die

1093 Torreblanca berichtet: „Germany fought hardest to erect something in the place of the suppressed European Political Area and convinced the other member that something was needed, so as not to give the associates a negative image of disengagement.“, José Torreblanca, *The EC and Central Eastern Europe*, a.a.O., S. 498.

1094 Frankreich hatte am 9. Juni 1993 unmittelbar vor dem Europäische Rat von Kopenhagen eine „Arbeitsunterlage“ vorgelegt. Darin wurde zwar die Beitrittsperspektive grundsätzlich unterstützt, jedoch zugleich sehr konkrete Kriterien gefordert, um die Feststellung der Beitrittsreife der potentiellen Kandidaten an möglichst präzisen politischen und ökonomischen Parametern messen zu können. Hierzu gehörten zum Beispiel das Pro-Kopf-BSP, Fortschritte bei der Privatisierung, Niveau der sozialen Sicherheit (Vorhandensein von Kranken-, Arbeitslosen-, Altersversicherungen), die Erfolge bei der Inflationbekämpfung, die Höhe der Staatsverschuldung, die Finanz- und Währungspolitik, die Einführung eines modernen Steuersystems oder die Annäherung an die EU-Verfahren im Bereich der Migrations-, Grenz- und Visapolitik.

1095 Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Drs. 12/6162 v. 12. November 1993, S. 48.

Zugeständnisse der EU im Handel mit den assoziierten mittel- und osteuropäischen Reformstaaten waren angesichts der negativen Handelsbilanzen der MOEL gegenüber der EU allerdings kein wirklich weitreichendes Liberalisierungsangebot.

Vor dem Hintergrund der instabilen politischen Lage in Russland drängte Deutschland – unterstützt von Dänemark und Großbritannien – im zweiten Halbjahr 1993 noch deutlicher auf die Perspektive der Assoziierung für die baltischen Staaten; in das Verhandlungsmandat zu den Freihandelsabkommen mit den baltischen Republiken wurde deshalb im Dezember 1993 eine – von der EU-Kommission zunächst nicht vorgesehene – eindeutige Assoziierungsperspektive aufgenommen. Deutschland setzte sich bei der Sitzung des Allgemeinen Rats am 21./22. Dezember 1993 dafür ein, dass zumindest in der Präambel der vorgesehenen Freihandelsabkommen mit den baltischen Staaten eine klare Assoziierungsperspektive mit dem Ziel einer späteren Mitgliedschaft in der EU enthalten sein müsse. Bei der förmlichen Verabschiedung des Verhandlungsmandats durch den Rat am 7./8. Februar 1994 gab Deutschland jedoch zugleich auch eine einseitige Erklärung zur Anwendung einer Schutzklausel zum Schutz deutscher Landwirte in Ostdeutschland ab.¹⁰⁹⁶ Diese Erklärung stand in eklatantem Widerspruch zu dem überaus starken politischen Druck, den die deutsche Europapolitik zugunsten der Assoziierung und einer Beitrittsperspektive für die baltischen Staaten ausgeübt hatte.

Sie verdeutlichte zugleich auch den Antagonismus zwischen den politisch-strategischen Zielen der deutschen Außen- und Europapolitik und den kurzfristigen sektoralen Interessen der deutschen Innenpolitik. Die Entscheidung für die Assoziierung der baltischen Republiken wurde erneut zu einem Beweis der seit 1990 vorherrschenden Ambivalenz der deutschen Erweiterungspolitik. Allerdings konnte das Auswärtige Amt deutlicher als noch bei den Verhandlungen zu den ersten Europa-Abkommen 1990/91 mit seinen politisch-strategischen Überlegungen die deutsche Position bestimmen. So widersetzte sich Deutschland dem Drängen Frankreichs, die Aufnahme der Verhandlungen mit den baltischen Republiken zu nutzen, um ein Gesamt-Erweiterungskonzept der EU einzufordern, in dem dann auch die Kriterien und Voraussetzungen für weitere Beitritte klar definiert werden sollten.¹⁰⁹⁷ Die Bundesregierung hingegen erkannte in die-

1096 Die Erklärung lautete: „Die deutsche Delegation erklärt, daß die Aufhebung der Einfuhrbeschränkungen für Kartoffeln negative Auswirkungen auf die deutsche Landwirtschaft, insbesondere in den neuen Ländern, haben würde. Sie ist deshalb der Auffassung, daß in den Verhandlungen mit den baltischen Staaten eine Lösung gefunden werden muß, die unvermeidbaren Schaden für die Landwirtschaft vermeidet. Die deutsche Delegation erwartet, daß eine Schutzklauselregelung analog Ungarn/Polen gefunden wird.“

1097 Frankreich argumentierte, dass die EU eine gemeinsame Sprachregelung zur Steuerung des Erweiterungsprozesses benötige, um die sehr unterschiedlichen bilateralen Zusagen

ser Forderung den erneuten Versuch, den Erweiterungsprozess zu stoppen oder zumindest zu verlangsamen.

Durch die Verbindung der grundsätzlichen Bereitschaft zur Öffnung der EU mit der Erfüllung hoher, aber dennoch flexibel definierbarer Beitrittskriterien konnte Deutschland den Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung weiter begrenzen, ohne ihn aber gänzlich aufzulösen. Der wiederholte deutsche Widerspruch gegen die französische Politik zur Unterordnung der Erweiterung unter die Vertiefungsziele, sowohl vor dem Europäischen Rat von Kopenhagen als auch danach und schließlich nun wieder im Vorfeld der Aufnahme von Assoziierungsverhandlungen mit den baltischen Staaten im Frühjahr 1994, legt eine Präferenz der deutschen Europapolitik für die Erweiterung nahe. Die deutsche Europapolitik konnte auch Partner für die politische Festlegung auf die Osterweiterung gewinnen – insb. Dänemark und Großbritannien. Die deutsche Europapolitik musste jedoch auch weiterhin Rücksicht auf die Bedenken der skeptischen EU-Partner nehmen, insbesondere auf Frankreich.

Die politische Dimension der deutschen Erweiterungspolitik setzte sich in dieser Phase schließlich deutlich von den sektoralen Sonderinteressen ab. Dennoch blieben vereinzelt noch protektionistische Sonderinteressen auf der Tagesordnung der deutschen Politik. Im sensiblen Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte eine Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung im Januar 1993 gezeigt, dass insbesondere im Bausektor der Missbrauch der Kontingentregelungen trotz verstärkter Kontrollen durch die Zollverwaltungen besonders massiv war; Schätzungen sprachen von rund 500.000 illegal Beschäftigten. Die Bundesregierung verwies in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion darauf, dass die Beibehaltung der Werkvertragskonzeption mit den MOEL, d. h. die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOEL mit Hilfe vertraglich festgelegter Kontingente, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts „eine wichtige Unterstützung des dortigen Reformprozesses“ sei. Mit dieser Regelung würden „die Umstrukturierung der Wirtschaft und das Know-how gefördert sowie Deviseneinnahmen ermöglicht“ und zugleich „der Wanderungsdruck begrenzt und in geordnete Bahnen gelenkt.“¹⁰⁹⁸ Die Kritik der Opposition an dem Kontingentsystem beantwortete die Bundesregierung mit dem Hinweis, dass die Beibehaltung der Werkvertragskonzeption nicht nur aus europapolitischen Erwägungen erforderlich sei. Vielmehr wies die Regierung darauf hin, dass diese Regelung „auch Bestandteil des Kompromisses der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Neuregelung des Asylrechts und der Zuwanderung war.“ Zum Schutz

verschiedener Mitgliedstaaten zu Beitrittsperspektiven und Beitrittstempo zu verhindern.

¹⁰⁹⁸ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD „Zutreffende Besteuerung der in der Bundesrepublik Deutschland tätigen osteuropäischen Werkvertragsunternehmen“, Drs. 12/7784 v. 7. Juni 1994, S. 2.

des deutschen Arbeitsmarktes hatte die Bundesregierung auch eine Reduzierung der Werkvertragsbeschäftigung aus den mittel- und osteuropäischen Ländern durchgesetzt.¹⁰⁹⁹ Eine Abkehr vom System der Kontingente war aus Sicht der Bundesregierung nun nicht mehr möglich, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Regelung auf Initiative der Bundesregierung in die Europa-Abkommen aufgenommen worden sei. Ein Abrücken „würde die Bundesregierung unglaubwürdig machen und dem erklärten Ziel widersprechen, die wirtschaftliche und politische Umstrukturierung der MOE-Länder zu unterstützen.“¹¹⁰⁰

Im Zuge der Ratifizierung der Europa-Abkommen zeigten sich auch innerhalb des Bundestages die besonderen Schutzinteressen im Bereich der Landwirtschaft und der Arbeitnehmerfreizügigkeit. So wurde die Ratifizierung der Europa-Abkommen mit einer Novellierung der gesetzlichen Grundlagen für Ärzte und Zahnärzte verbunden, um auch weiterhin die Niederlassungsmöglichkeiten von Ärzten regulieren und den Zuzug von Ärzten aus den assoziierten MOEL verhindern zu können.¹¹⁰¹ Schließlich verständigten sich die Regierungsfractionen mit der SPD auch auf eine Änderung des deutschen Sozialgesetzbuchs, um die Niederlassungsfreiheit für Ärzte und Zahnärzte aus Polen und Ungarn einschränken zu können. Ärzte aus den assoziierten Staaten sollten nur in unterversorgten Gebieten als Vertragsärzte zugelassen werden können.¹¹⁰² Spezifische deutsche Schutzbedürfnisse wurden in der Folge auch beim Marktzugang zugunsten des LKW-Transportgewerbes aus den assoziierten Staaten¹¹⁰³ und im Stahlsektor geltend gemacht.¹¹⁰⁴

Der Agrarausschuss votierte im März 1993 zwar für die Ratifizierung der Europa-Abkommen; er drängte allerdings zugleich auf eine verstärkte Kontrolle der Einfuhr von Lebensmitteln, um die deutschen Qualitätsstandards sicherzustellen, auf die Vermeidung des Imports von Lebendvieh zu Schlachtzwecken und auf die Sicherstellung, dass der Import sensibler Produkte wie Obst und

1099 Nach den Angaben der Bundesregierung waren im Oktober 1992 noch 116.000 Werkvertragsarbeitnehmer aus osteuropäischen Ländern in der Bundesrepublik beschäftigt. Im April 1994 wurde diese Zahl auf 38.489 Arbeitnehmer gesenkt; die Zahl der im Bau beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmer sank im gleichen Zeitraum von 87.800 auf 25.067. Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 12/7784, a.a.O., S. 2/3.

1100 Deutscher Bundestag, Drs. 12/7784, a.a.O., S. 15.

1101 Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 12/4275 – Entwurf eines Gesetzes zu dem Europa-Abkommen vom 16. Dezember 1991 zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten und der Republik Polen, Drs. 12/5155 v. 16. Juni 1993.

1102 Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 12/5155 v. 16. Juni 1993, a.a.O.

1103 Vgl. „Vorerst kein Marktzugang für LKW aus Osteuropa“, in: vwd-Europa v. 15.6.1994, S. 1.

1104 Hinzu kamen auch besondere und außergewöhnliche Problembereiche, wie der Schutz der deutschen Gartenzwerge vor polnischen Plagiaten. Vgl. Judy Dempsey, „Germans defend EU against the polish gnome“, in: FT v. 26.9.1994.

Gemüse keine marktstörenden Einflüsse ausüben könnte. Diese Haltung des Bundestagsausschusses für Landwirtschaft stand in Kontinuität zur Politik der Bundesregierung während der Verhandlungen innerhalb der EU über das Verhandlungsmandat und den anschließenden ersten Assoziierungsverhandlungen der EU mit den MOEL sowie der Aufnahme der Assoziierungsverhandlungen mit den drei baltischen Staaten. Auch dort hatte Deutschland auf den Schutz von sensiblen Agrarprodukten gedrängt, insbesondere bei Kartoffeln und Sauerkirschen.

Dass diese Befürchtungen nicht ohne Grund bestanden, zeigte sich bereits im ersten Jahr nach der Ratifizierung der Europa-Abkommen 1994. Die Importe von Sauerkirschen aus den assoziierten MOE-Staaten stiegen sprunghaft an, was aus Sicht der deutschen Produzenten, insbesondere in der Pfalz, zu Wettbewerbsverzerrungen führte. Nachdem das Bundeslandwirtschaftsministerium gemeinsam und nach Aufforderung durch den Deutschen Bauernverband bei der EU-Kommission um spezifische Schutzmaßnahmen im Rahmen der Europa-Abkommen nachgesucht hatte und die daraufhin eingeleiteten Maßnahmen der EU-Kommission jedoch keinen wirklichen Marktschutz der pfälzischen Sauerkirschproduzenten bedeuteten, kippten die pfälzischen Bauern eine Ladung Sauerkirschen in den Vorgarten des Hauses von Bundeskanzler Kohl in Oggersheim. Die Bundesregierung, insbesondere das Kanzleramt, erhöhte nach den verstärkten Protesten der Landwirte den Druck und erreichte eine Revision der Haltung der Kommission, die schließlich einen Minimalpreis für importierte Sauerkirschen festsetzte, um den weiteren Verfall der Marktpreise zu stoppen.¹¹⁰⁵

Insgesamt war die Ratifizierungsdebatte zu den Europa-Abkommen mit Ungarn und Polen am 18. Juni 1993 im Deutschen Bundestag wenig spektakulär, denn sie fand überhaupt nicht statt. Die Reden der insgesamt fünf Debattenredner wurden lediglich zu Protokoll gegeben. Und auch diese Reden behandelten einseitig die deutschen Schutzinteressen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Landwirtschaft.¹¹⁰⁶

1105 Vgl. „Sauerkirschen: Steichen verteidigt Mindestpreise“, in: vwd-Europa v. 25.6.1994, S. 4; „Anpassung der Europa-Abkommen“, vwd-Europa v. 24.11.1994, S. 2, hierzu auch Sabine Saurugger, *Europeanization as a methodological challenge: The case of interest groups*, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2005, Vol. 7, No. 4, S. 291-312, S. 302.

1106 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 12/164 v. 18. Juni 1993, Anlage 4, S. 14128D-14132D.

2.3.1.4. Die deutsche Ratspräsidentschaft 1994 – Neue Instrumente, alte Konflikte

Im Zentrum der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 stand die Umsetzung der Beschlüsse des Europäischen Rats von Kopenhagen und die beschleunigte Heranführung der MOEL an die EU.¹¹⁰⁷ Es war das erklärte Ziel der Bundesregierung, dass unter deutscher Präsidentschaft der Europäische Rat in Essen im Dezember 1994 eine umfassende Heranführungsstrategie verabschieden sollte. Das Auswärtige Amt hatte unmittelbar nach der Entscheidung von Kopenhagen mit den Planungen begonnen und für den deutschen Vorsitz ein Treffen mit den MOEL auf Regierungsebene und auf Außenministerebene sowie mehrere Treffen auf Fachministerebene vorgesehen – bereits vor der förmlichen Verabschiedung des Strukturierten Dialogs in Essen. Hierzu gehörte auch eine intensivierete Abstimmung mit Frankreich, das den EU-Vorsitz von Deutschland übernehmen sollte. Die Heranführung der MOEL an die EU und die Vorbereitung der Osterweiterung sollte zu einer gemeinsamen Priorität von deutscher und französischer Präsidentschaft werden.¹¹⁰⁸ Hierzu wurde zwischen den Außenministerien eine spezielle deutsch-französische Arbeitsgruppe »Osterweiterung« ins Leben gerufen.¹¹⁰⁹

In enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission verfolgte der deutsche Vorsitz sein Ziel, die Beschlüsse der Europäischen Räte von Kopenhagen und Korfu zu implementieren und zu konkretisieren. Gemäß der Bitte des Europäischen Rats von Korfu legte die EU-Kommission im Sommer 1994 ein umfassendes Strategiepapier vor, in dem sie sechs neue Elemente für eine intensivierete Heranführungsstrategie vorschlug – den Strukturierten Dialog, das Weißbuch zur Heranführung an den Binnenmarkt, eine intensivierete Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, die Kooperation im Bereich Umwelt und Verkehr, eine intensivierete Zusammenarbeit im Kulturbereich, bei Ausbildungsfragen und der Öffentlichkeitsarbeit sowie eine engere finanzielle Kooperation. Zur Konkretisierung der Planungen erstellte der deutsche Vorsitz in Abstimmung mit dem Generalsekretariat des Rates und der Europäischen Kommission zu den sechs vorgeschlagenen Elementen bis Anfang Oktober 1994 einzelne sog. »Non-Paper«. Sie dienten der Strukturierung der Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe »Mittel- und Osteuropa« und der Formulierung einer umfas-

1107 Vgl. Klaus Kinkel, Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union, in: EA, 1994, 49. Jahr, H. 12, S. 335-342; Friedrich Bohl, Ziele der deutschen Präsidentschaft, a.a.O., S. 133-137.

1108 Vgl. auch die Antwort der Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Ursula Seiler-Albring, auf die Fragen des Abgeordneten Gernot Erler, Deutscher Bundestag, PlPr. 222 v. 21. April 1994, S. 19271D-19272B.

1109 Vgl. Tanja Wielgoß, Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung. Vorbereitung, Probleme und Konsequenzen, Berlin 1997, S. 23.

senden Heranführungsstrategie der EU, deren Verabschiedung die deutsche Präsidentschaft für den Europäischen Rat in Essen vorgesehen hatte.

Unumstritten im Kreis der Mitgliedstaaten waren zu Beginn des deutschen Vorsitzes die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien in den Kreis der assoziierten Beitrittskandidaten sowie der schnelle Abschluss der Assoziierungsverhandlungen mit den baltischen Republiken. Erstmals war die Bundesregierung bei diesen Verhandlungen zu weitergehenden Handelszugeständnissen im Textil- und Stahlbereich bereit. Im Bereich der Verkehrsdienstleistungen und des Straßengüterverkehrs bestand Deutschland allerdings auf der gleichen Formulierung, die bereits für die Europa-Abkommen mit Polen und Ungarn durchgesetzt werden konnte. Diese Formulierung war trotz der unverändert schwierigen Situation der Transitstraßen in Ostdeutschland jedoch nicht mehr durchsetzbar; dennoch konnte die Bundesregierung eine abgeschwächte Sonderregelung zur Beschränkung des Transitverkehrs erreichen.

Zum großen Konfliktthema der Erweiterungspolitik unter deutschem Vorsitz wurde jedoch die weitere Ausgestaltung der finanziellen Hilfen des PHARE-Programms, das von den südeuropäischen Mitgliedstaaten an eine angemessene Ausstattung eines Mittelmeer-Pakets gekoppelt wurde. Um dieses besondere Interesse der EU-Mittelmeeranrainer und insb. Frankreichs aufzunehmen, betonte die deutsche Ratspräsidentschaft neben der Intensivierung der Heranführung der MOEL auch die konstruktive Ausgestaltung der Beziehungen der EU zur Mittelmeerregion. Allerdings versuchte die Bundesregierung, eine allzu deutliche Korrelation zwischen der europäischen MOE-Strategie und einer gemeinsamen Mittelmeerpolitik, speziell auch in Bezug auf die Ausstattung mit Finanzmitteln aus dem EU-Budget, zu verhindern. Sie betonte immer wieder die unterschiedliche Qualität des Assoziierungsstatus mit bzw. ohne Beitrittsperspektive, die eine unterschiedliche Behandlung der beiden Regionen rechtfertige.

Ein zweiter Schwerpunkt der deutschen Präsidentschaft war der deutsche Vorschlag für einen intensivierten multilateralen Dialog zwischen der EU und den assoziierten MOEL. Die Schwierigkeiten der deutschen Präsidentschaft, alle Mitgliedstaaten von der Idee des Strukturierten Dialogs zu überzeugen, zeigte sich am deutlichsten in der Diskussion über die Einladung der Regierungschefs der Beitrittsstaaten zum Europäischen Rat nach Essen im Dezember 1994. Bundeskanzler Kohl hatte im Mai 1993 erstmals vorgeschlagen, die Staats- und Regierungschefs der assoziierten Staaten in MOE als Gäste zu einem Treffen des Europäischen Rats einzuladen, und versuchte, diese Idee unter deutschem Vorsitz umzusetzen. Das Kanzleramt gab dieses Vorhaben nach starker Kritik aus

mehreren Mitgliedstaaten zunächst vorläufig auf, konnte aber schließlich doch noch die Staats- und Regierungschefs der MOEL nach Essen einladen.¹¹¹⁰

Insgesamt sah sich die Erweiterungspolitik, trotz der frühzeitig aufgenommenen Vorbereitung der deutschen Ratspräsidentschaft, vor viele Probleme gestellt, die eine verlangsamte deutsche Verhandlungsführung zur Folge hatte. Michael J. Baun meint sogar, dass der deutsche Vorsitz gezwungen war, die eigenen Erwartungen herunterzuschrauben.¹¹¹¹ Dennoch hatte die deutsche Präsidentschaft mit der Verabschiedung der neuen Instrumente zur Implementierung der Heranführungsstrategie durch den Europäischen Rat von Essen einen wichtigen Zwischenschritt auf dem Weg zur Osterweiterung der EU erreicht. In den internationalen Medien wurde deshalb der Essener Gipfel auch als Erfolg der deutschen Osterweiterungspolitik interpretiert.¹¹¹²

Der Europäische Rat von Kopenhagen hatte die politische Weichenstellung für die Erweiterung vorgenommen und der Europäische Rat von Essen hatte die erforderlichen Strukturen zur Umsetzung dieser politischen Weichenstellung geschaffen. Mit der nachfolgenden französischen Präsidentschaft hatte die Bundesregierung die weitere Ausgestaltung dieser Strukturen abgestimmt. Auf der Tagesordnung des französischen Vorsitzes stand auch die Einlösung der Zusage von Essen, dass die MOE-Politik mit einer gleichgewichtigen Mittelmeerpolitik der EU flankiert werden solle. Der Ausgleich zwischen Ostpolitik und Mittelmeerpolitik durch den Europäischen Rat von Cannes 1995 blieb ein wichtiges Element der deutschen Osterweiterungspolitik – auch mit Blick auf die deutsch-französische Zusammenarbeit. In Cannes wurde die Mittelaufstockung des PHARE-Programms verknüpft mit der Festlegung der Gelder, die für die EU-Mittelmeerpolitik bereitstehen sollten. Der erste Vorschlag der Kommission vom April 1995, der rund 5 Mrd. ECU für die Mittelmeerländer, 6,7 Mrd. ECU für die MOEL und 2,7 Mrd. ECU für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion vorgesehen hatte, wurde jedoch von der Bundesregierung abgelehnt.¹¹¹³ Sie kritisierte, dass die Zuwachsraten für die MOEL, die im Gegensatz zu den anderen Zielregionen über eine Beitrittsperspektive verfügten, zu gering und zugleich die Steigerungsraten sowie die Gesamtsumme für die Mittelmeerländer zu hoch seien. Die Bundesregierung blieb bis unmittelbar vor dem Gipfeltreffen in Cannes bei ihrer ablehnenden Haltung und stand schließlich im Kreis der Mitgliedstaat-

1110 Vgl. „Falsche Hoffnungen“, in: Der Spiegel, 1994, Nr. 50, S. 28/29. Zu den Kritikern gehörte insbesondere der belgische Regierungschef Jean-Luc Dehaene. Vgl. „Dehaene sieht keine rasche Ost-Erweiterung“, in: vwd-Europa v. 5.12.1994, S. 4.

1111 Vgl. Michael J. Baun, *A wider Europe*, a.a.O., S. 58.

1112 Vgl. Lionel Barber, „Kohl wins EU debate over plans for new members“, in: FT v. 12.12.1994, S. 1.

1113 Vgl. Generalsekretariat des Rates, GD E, Aufzeichnung des Vorsitzes, betr.: Finanzielle Vorausschau – Rubrik 4: Externe Politikbereiche (1995-1999), Dok. SN 2683/95 v. 8.6.1995.

ten mit dieser Position isoliert dar. Erst in Cannes stimmte Bundeskanzler Kohl dem Kompromiss zu.

Auch das in Essen beschlossene Vorhaben, ein Weißbuch zur Heranführung der MOEL an den europäischen Binnenmarkt zu erstellen, sollte bis zum Juni-Gipfel in Cannes abgeschlossen sein. Die Bundesregierung sah in dem Weißbuch nicht nur einen technisch-administrativen und legislativen Fahrplan für die Annäherung der MOEL an den Binnenmarkt, sondern auch ein zentrales Element für die Intensivierung der politischen Beziehungen zwischen der EU und den MOEL. Die Einbindung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen in die Erstellung des Weißbuchs durch die Kommission entsprach dabei den Vorstellungen der Bundesregierung.¹¹¹⁴ Sie bot der Kommission deshalb an, dass nationale Experten die Verwaltungen in den MOEL bei der Anwendung des EU-Rechts beraten und schulen sollten. Bilaterale Hilfen sollten nach den deutschen Vorstellungen weiterhin möglich sein. Die Umsetzung der Weißbuch-Empfehlungen sollte zu einem Gradmesser der Beitrittsfähigkeit der MOEL werden. Hierzu sollten nach den Vorstellungen der Bundesregierung auch der Strukturierte Dialog im Bereich des Binnenmarkt-Rates sowie das PHARE-Hilfsprogramm genutzt werden. Die schrittweise Verbesserung der Beitrittsreife der einzelnen assoziierten Staaten diene dabei dem Ziel, die finanziellen aber auch die politischen Kosten der angestrebten Osterweiterung zu minimieren.

Dennoch blieb die deutsche Haltung in der Umsetzung des Ziels der Osterweiterung weiterhin höchst ambivalent. Obgleich die Bundesregierung in den Assoziierungsverhandlungen mit den baltischen Staaten eine größere Flexibilität bei den handelspolitischen Fragen, insbesondere bei den sensiblen Gütern, erkennen ließ, blieb sie bei Gesprächen über eine Anpassung der handelspolitischen Teile der ersten Europa-Abkommen sehr zurückhaltend. Nach schwierigen Verhandlungen im Rat, bei denen auch die Bundesregierung sich gegen die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Aufstockung der Kontingente für die Einfuhren aus den MOEL um 10 Prozent ausgesprochen hatte, wurden die Mitgliedstaaten Dänemark, Großbritannien, Niederlande und Schweden überstimmt, die sich für eine weitergehende Aufstockung und gegen den Kompromissvorschlag des spanischen Vorsitzes ausgesprochen hatten. Die Bundesregierung hatte den Kommissionsvorschlag mit der Begründung abgelehnt, dass die Kontingentaufstockung auch besonders sensible Agrarprodukte einschließe, die aber gerade angesichts der schlechten wirtschaftlichen Situation in der deutschen Landwirtschaft eines besonderen Schutzes bedürften. Damit stärkte sie die

1114 Vgl. Europäische Kommission, Weißbuch Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, KOM (95)163 endg. v. 3.5.1995. In einer Stellungnahme der Bundesregierung an die EU-Kommission vom April 1995 hatte die Bundesregierung zudem eine Reihe von Binnenmarkt-relevanten Rechtsakten aufgelistet, die in das Weißbuch der Kommission unbedingt aufgenommen werden sollten.

Forderungen insbesondere der Mittelmeerländer, einige Produkte von der weiteren Marktöffnung auszunehmen. Der Kompromiss sah deshalb neben der reduzierten Erhöhung der Zollkontingente auch zusätzliche Ausnahmen für lebende Schafe und Ziegen, Erdbeeren, Zwiebeln und Tomatenmark vor.

Die Fortsetzung des politischen Erweiterungsprozesses machte gegenüber den technischen Umsetzungsschritten größere Fortschritte. Dies war nicht zuletzt auch im Interesse der deutschen Erweiterungspolitik. Das Auswärtige Amt intensivierte die strategischen Planungen für die Vorbereitung der Osterweiterung und Bundeskanzler Kohl sprach in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag vor dem Europäischen Rat von Madrid 1995 von einer „realistischen Perspektive“ des Beitritts.¹¹¹⁵ Er sagte zum wiederholten Male, es sei „völlig inakzeptabel, daß die Westgrenze Polens auf Dauer die Ostgrenze der Europäischen Union bleibt“. Der Kanzler nannte als erste Anwärter Polen, Ungarn und Tschechien.

Die Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP unterstützen diese Politik mit ihrem Antrag „Die Europäische Union zukunftsfähig machen“, in dem die grundsätzliche Unterstützung zur EU-Osterweiterung formuliert wurde – „die Erweiterung um assoziierte Reformstaaten sowie weitere beitragswillige europäische Länder wie Malta und Zypern“¹¹¹⁶ sei die wichtigste Aufgabe der EU für die nächsten Jahre. „Die konkrete Beitrittsperspektive, erst recht aber die Mitgliedschaft, sind am besten geeignet, diesen Ländern bei ihrem schwierigen Reformprozeß zu helfen und sie zu stabilisieren“, heißt es in der Entschließung. Ziel müsse es sein, die ersten Beitrittsländer „um das Jahr 2000“ in die EU aufzunehmen. Die Erweiterung der Union dürfe nicht in technischen Fragen stecken bleiben; deshalb sei ein Erweiterungszeitplan erforderlich, so der CDU-Bundestagsabgeordnete Gero Pfennig in seiner Begründung des Entschließungsantrags.¹¹¹⁷

Dabei verfolgte zumindest die FDP das Ziel, die Osterweiterung der EU auch als Hebel für tiefgreifende Strukturreformen in Deutschland zu nutzen. Der europapolitische Sprecher Helmut Haussmann sprach dies in der Plenardebatte des Bundestages unmittelbar vor dem Europäischen Rat von Madrid am 7. Dezember 1995 auch unumwunden an: „Die F.D.P. hat die Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa immer auch als Chance gesehen, altmodische westeuropäische

1115 Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl am 7. Dezember 1995, Aktuelle Fragen der Europapolitik, insbesondere Vorschau auf die Tagung des Europäischen Rats in Madrid am 15./16. Dezember 1995, in: Deutscher Bundestag, PlPr. 13/77 v. 7. Dezember 1995, S. 6711-6716, S. 6715D. Vgl. auch „Kohl entwickelt einen Zeitplan für die Erweiterung der EU“, in: Handelsblatt v. 8.12.1995.

1116 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, „Die Europäische Union zukunftsfähig machen“, Drs. 13/3040 v. 21. November 1995.

1117 Deutscher Bundestag, PlPr. 13/77 v. 7. Dezember 1995, S. 6748(D).

Entscheidungsprozesse und Subventionspraktiken zu reformieren.¹¹¹⁸ In der Regierungskoalition wurde dieses Ziel jedoch nicht ausnahmslos geteilt, denn der CSU-Landesgruppenvorsitzende Michael Glos wurde mit dem Zwischenruf zitiert: „Das geht zu weit!“¹¹¹⁹

Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber begründete seine Forderung nach einer Grundsatzreform der EU ebenfalls mit den absehbaren Belastungen durch die Osterweiterung; er forderte eine grundlegende Reform der europäischen Ausgabenpolitik, insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik: „Entweder Sie erreichen die Osterweiterung, oder es zerreißt den europäischen Haushalt. Da ich nicht will, dass der europäische Haushalt zerreißt, und ich für die Osterweiterung bin, müssen wir Strukturveränderungen innerhalb des europäischen Vertrags angehen.“¹¹²⁰ Die europapolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion Heidemarie Wieczorek-Zeul teilte diese Sichtweise. Sie unterstützte grundsätzlich die Osterweiterung der EU. Mit Blick auf die Erweitungskosten forderte sie zugleich drastische Einschnitte bei den Marktordnungen und den Exportbeihilfen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik.¹¹²¹ Die EU-Osterweiterung bekam also zunehmend eine politische Hebelfunktion; doch nur die FDP wollte zunächst diese Politisierung für innenpolitische Strukturformen instrumentalisieren.

Die Bundesregierung versuchte in ihren strategischen Überlegungen und mit ihren Initiativen, dem politischen Ziel der Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Nachbarn in die EU näher zu kommen und dabei zugleich die politischen, ökonomischen und sozialen Kosten der anvisierten Erweiterung für die Bundesrepublik so gering wie möglich zu halten.¹¹²² Den Kopenhagener Beitrittskriterien kam deshalb ebenso wie der Essener Heranführungsstrategie eine entscheidende Rolle zu, um politisch motivierte Beitritte von unzureichend vorbereiteten Kandidaten zu verhindern. Je mehr die Erweiterung jedoch als nationales Interesse Deutschlands erkennbar würde, so die Analyse im Auswärtigen Amt, um so dringlicher würden die Partner in der EU ihre Ansprüche an Deutschland formulieren, die erweiterungsbedingten Kosten zu übernehmen. Auch deshalb

1118 Deutscher Bundestag, PIPr. 13/77, a.a.O., S. 6737(B).

1119 Helmut Hausmann reagierte auf diesen Zwischenruf: „Die Osterweiterung, verehrter Kollege Glos, ist nicht nur ein Mittel des Almosens für frühere kommunistische Staaten, sondern sie ist die große Chance, junge Demokratien in Osteuropa zu belohnen und zu festigen (Beifall bei der F.D.P. und der CDU/CSU) und in Westeuropa alte Strukturen wieder in Ordnung zu bringen, (Michael Glos (CDU/CSU): Das klingt schon besser!) das heißt, die zu teure und zu langsame Wirtschaft zu verjüngen, die Produktivität zu steigern, mit Ingenieuren aus der Tschechischen Republik.“

1120 Deutscher Bundestag, PIPr. 13/77 v. 7. Dezember 1995, S. 6745(D).

1121 Deutscher Bundestag, PIPr. 13/77, a.a.O., S. 6747/48.

1122 So ein internes Strategiepapier des Arbeitsstabes MOE im Auswärtigen Amt, „EU-Erweiterung - Leitlinien, Szenarien und operative Schlußfolgerungen“ vom 16. November 1995.

sollten politische Zusagen oder Festlegungen so weit und solange wie möglich vermieden werden. Zwar hatte Bundeskanzler Kohl noch in Madrid gesagt, dass Deutschland für die Osterweiterung grundsätzlich zu einer Übernahme höherer Finanzleistungen bereit sei; allerdings erwarte Deutschland dann eine faire Lastenteilung für den nächsten Finanzrahmen, die Agenda 2000.¹¹²³

Die deutsche Erweiterungsstrategie sah auch vor, die Vertiefungsverhandlungen im Zuge der Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam zeitlich und sachlich von der Steuerung des Erweiterungsprozesses abzutrennen. Ziel der anstehenden Regierungskonferenz sollte es zwar sein, die Grundlagen für die Osterweiterung zu bereiten; eine gegenseitige Blockade der beiden Prozesse sollte in jedem Fall verhindert werden. Deshalb sah die deutsche Erweiterungspolitik eine klare zeitliche Abfolge vor – die ersten Beitrittsverhandlungen sollten möglichst bald aufgenommen werden – genannt wurde die Zeitspanne von sechs Monaten nach dem erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz, also gegen Ende 1997 oder Anfang des Jahres 1998. Zugleich thematisierte die deutsche Europapolitik auch eindeutiger als zuvor die eventuellen Folgen einer zu schnellen und zu umfangreichen Erweiterung, sowohl im Hinblick auf die institutionellen Fragen als auch im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen auf den EU-Haushalt.¹¹²⁴ Für das Ziel der Kostenminimierung war deshalb die Auswahl derjenigen Staaten, mit denen die ersten Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollten, von besonderer Bedeutung. Als mögliche Lösung wurde im Auswärtigen Amt ein Prozess der Selbstdifferenzierung im Zuge der Beitrittsverhandlungen diskutiert. In seiner Regierungserklärung am 7. Dezember 1995 hatte Kanzler Kohl darauf hingewiesen, dass die Erfahrungen mit der Erweiterung um Österreich, Schweden und Finnland gegen einen Gruppenbeitritt sprechen. Kohl sagte: „Wir treten als Bundesregierung weiterhin ganz entschieden dafür ein, die Beitrittsverhandlungen mit jedem Land und je nach Erfolg der jeweiligen Reformschritte zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufzunehmen und einzeln zu führen.“¹¹²⁵

Dazu sollte die EU ihre Beitrittsstrategie konkretisieren und mit erreichbaren Etappenzielen versehen, um somit den MOEL Anreize zur Intensivierung ihrer Reformen zu bieten und den Reformdruck in den Kandidatenstaaten auf einem möglichst hohen Niveau aufrecht zu erhalten. Diese Zwischenziele sollten zugleich die wirtschaftliche Integration in den europäischen Binnenmarkt schrittweise verdichten und so eine Sogwirkung erzeugen, die wiederum die Reformprozesse in den MOEL stützen könnte. Im Ergebnis seien lange Übergangsfristen auch für die ausreichend vorbereiteten Kandidatenländer als Ergebnis der

1123 Vgl. „Erweiterung der Europäischen Union gewinnt klarere Konturen“, in: FAZ v. 18. 12.1995, S. 1-2.

1124 Vgl. Jürgen Stark, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts, a.a.O.

1125 Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl am 7. Dezember 1995, a.a.O., S. 6715(D).

Beitrittsverhandlungen unausweichlich, um die ökonomischen und sozialen Folgen einer zu schnellen Integration in den Binnenmarkt abzufedern.

Im Vorfeld des Europäischen Rats von Madrid und auf dem Gipfel selbst versuchte die Bundesregierung deshalb den Kreis der Beitrittsstaaten auf die erfolgreichsten Reformstaaten zu begrenzen, die einerseits die größte Beitrittsreife aufwiesen und andererseits auch durch ihre unmittelbare Nachbarschaft zu Deutschland dem Ziel der Stabilisierung der östlichen Nachbarschaft am ehesten gerecht wurden. Diese deutsche Strategie führte jedoch im Kreis der EU-15 zu öffentlich lancierter Missstimmung.¹¹²⁶ Mit der Auswahl der Verhandlungspartner und der Bekräftigung der Achtung der notwendigen Beitrittsreife war implizit auch die Frage eines möglichen Beitrittstermins verbunden. Bundeskanzler Kohl hatte vor dem Gipfel in Madrid zum wiederholten Male davon gesprochen „um das Jahr 2000 herum Grundsatzentscheidungen über die ersten Beitritte für Assoziierungspartner in Mittel- und Osteuropa zu treffen.“¹¹²⁷ Auch dies entsprach der deutschen Vorstellung, den Kreis der Kandidaten zu begrenzen und den Reformdruck auf die MOEL hochzuhalten. Die Festlegung des Europäischen Rats von Madrid auf einen Zeitplan zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen sechs Monate nach dem Abschluss der Regierungskonferenz zum Amsterdamer Vertrag entsprach insofern den vorgestellten deutschen Überlegungen.¹¹²⁸

Im Auswärtigen Amt wurden zu diesem Zeitpunkt sehr deutlich die Ziel- und Interessenkonflikte in der deutschen Erweiterungspolitik gesehen und in die eigene strategische Steuerung des Erweiterungsprozesses einbezogen. Hierzu gehörte der Gegensatz zwischen den Interessen der deutschen exportorientierten Wirtschaft an einem verbesserten Zugang zu den Absatzmärkten in MOE und der arbeitsteiligen Nutzung komparativer Standortvorteile, wie das immense Fachkräftepotenzial und die günstigen Produktionsstrukturen einerseits, und den starken Agrarinteressen mit der Sorge vor der landwirtschaftlichen Konkurrenz aus MOE andererseits. Angesichts des weitverbreiteten Besitzstandsdenkens bei vielen Interessengruppen und der Betonung der Risiken und Kostenaspekte einer EU-Osterweiterung müsse es die Aufgabe der Politik sein, deutlich zu machen, dass „die Erweiterung nicht zum Nulltarif zu haben sein wird und als Investition für Frieden, Sicherheit und Wohlstand auch Opfer erfordert.“¹¹²⁹ Die Osterweiterung sei keine ausschließliche Regierungsangelegenheit; vielmehr solle auch der private Sektor für die Erweiterungspolitik aktiviert werden und gezielt der

1126 Für besondere Aufmerksamkeit sorgte der Artikel des Brüssel-Korrespondenten der Financial Times, Lionel Barber, „Kohl draws a line across Europe“, in: FT v. 14.12.1995.

1127 Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl am 7. Dezember 1995, a.a.O.

1128 Baun spricht deshalb von einem Sieg der deutschen Politik in Madrid. Vgl. Michael J. Baun, *A wider Europe*, a.a.O., S. 70.

1129 So die Formulierung in dem internen Strategiepapier des Auswärtigen Amtes vom 16. November 1995.

Austausch auf der Ebene der Unternehmen gefördert werden. Um die skeptische Öffentlichkeit zu überzeugen, bedürfe es eines Konzepts der gezielten Öffentlichkeitsarbeit.¹¹³⁰

2.3.1.5. Deutsche Heranführungshilfen und die Erweiterungskosten

Das überragende Ziel der deutschen Erweiterungspolitik war zu diesem Zeitpunkt 1995/96 – in Fortschreibung der Überlegungen, die zur Essener Heranführungsstrategie geführt hatten –, die operativen Komponenten des Erweiterungsprozesses weiter zu stärken. Neben der ausdrücklichen Ablehnung des Szenarios eines Gruppenbeitritts gehörte zu dieser Politik auch die beständige Anregung der Bundesregierung, die faktische Integration der Beitrittskandidaten in den europäischen Binnenmarkt durch ein pragmatisches Vorgehen weiter zu beschleunigen. So drängte die Bundesregierung bei den Treffen mit den assoziierten Staaten im Rahmen des Strukturierten Dialogs auf die zügige und umfassende Umsetzung des Weißbuchs zur Vorbereitung auf die Integration in den Binnenmarkt und auf die weitere Intensivierung der Politik der Rechtsangleichung in den MOEL.¹¹³¹ Die Bundesregierung verstärkte deshalb auch ihre eigenen Bemühungen zur Integration der Beitrittsländer in den Binnenmarkt und die dafür erforderliche Rechtsangleichung und Rechtsumsetzung.

Das zentrale Instrument der Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen der Bundesregierung, das Transform-Programm, bekam mit dieser stärkeren Operationalisierung der deutschen Erweiterungspolitik weiteren Auftrieb. Dieses Programm ging auf eine Zusage von Bundeskanzler Kohl über Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für sowjetische Verwaltungsbeamte aus dem Jahr 1988 zurück.¹¹³² Es ergänzte die Beteiligung der Bundesrepublik an den internationalen Hilfs- und Unterstützungsprogrammen, wie den Programmen der Europäischen Union, der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), der OECD, der Weltbank und dem

1130 In dem Strategiepapier des AA hieß es: „Unterschiedliche Interessenkonstellationen und eher vage Vorstellungen vom Nutzen dieser Erweiterung korrespondieren mit Sorgen vor den Risiken, insbesondere zu erwartende Kosten, Besitzstandseinbußen bei Förderprogrammen, (land)wirtschaftlicher Konkurrenz, Arbeitsplatzverluste, aber auch Rückgängen politischen Einflusses. Die oft unrealistisch hohen Erwartungen aus MOE an die EU korrigieren sich nur langsam. Für die beginnende öffentliche Diskussion brauchen wir ein Konzept aktiver Öffentlichkeitsarbeit, um in den MS, aber auch in MOE auch Chancen und Nutzen der Erweiterung sachlicher darzustellen und differenzierter zu diskutieren.“

1131 Zu dieser pragmatisch-operativen Politik gehörte zum Beispiel auch, dass das Bundeswirtschaftsministerium auf die Beteiligung der MOEL an den Ausschüssen und dem Informationssystem im Bereich der Normung und der technischen Vorschriften drängte.

1132 Vgl. Henning Tewes, *The Emergence of a Civilian Power*, a.a.O., S. 105f.

Internationalen Währungsfonds.¹¹³³ Hinzu kamen Programme einzelner Bundesländer, von Kommunen, Verbänden, Gewerkschaften, den Kirchen, einzelnen Interessengruppen und anderen gesellschaftlichen Gruppen. Bis Mitte der 1990er Jahre blieben diese bilateralen deutschen Hilfen und Unterstützungsmaßnahmen unkoordiniert und wenig zielgerichtet. Patricia Davis und Peter Dombrowski schrieben deshalb: „As a consequence, the first years of German foreign aid to the region can be characterised as disorganised and lacking strategic vision. Most projects were ad hoc initiatives of individual German ministries and, in some cases, the Länder.“¹¹³⁴

Erst mit dem Beschluss des Bundeskabinetts am 13. Juli 1993, den früheren Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Walter Kittel, zum »Beauftragten der Bundesregierung für die Beratung in Osteuropa« zu ernennen, wurde eine weitere Fragmentierung der bilateralen deutschen Unterstützungs- und Beratungsleistungen verhindert. Ihm wurde die Aufgabe übertragen, die Vielzahl der bilateralen deutschen Hilfsmaßnahmen zu koordinieren, mit den Empfängerländern sowie den anderen Geberstaaten und -organisationen abzustimmen und einen Koordinierungsausschuss innerhalb der Bundesregierung zu schaffen, in dem alle Bundesministerien vertreten waren. Zugleich wurde das neue Transform-Programm des Bundes verabschiedet, in dem alle bisherigen Einzelmaßnahmen zusammengefasst wurden. Die Federführung nahmen das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium gemeinsam und gleichberechtigt wahr; das Außenministerium, um die bilateralen deutschen Maßnahmen in den Gesamtrahmen der deutschen Erweiterungspolitik einzubinden, und das Wirtschaftsministerium aufgrund der fachlichen Ausrichtung auf die Gestaltung der wirtschaftlichen Strukturen in den MOEL.

Das Transform-Programm orientierte sich an zwei Prinzipien:

1. *Hilfe zur Selbsthilfe*: Alle Maßnahmen sollten die Partner in den MOEL in die Lage versetzen, eigene Instrumente und Programme zur Lösung der spezifischen Probleme ihres jeweiligen Transformationsprozesses zu entwickeln.
2. *Bedarfs-Orientierung*: Die geförderten Maßnahmen wurden nach dem Bedarf und den Erfordernissen der MOEL ausgewählt, die die Empfängerländer im Zuge der Maßnahmenplanung des Transform-Programms formulieren mussten.

1133 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft, Dokumentation Nr. 418, Bonn 1997; vgl. auch Jörg M. Winterberg, Westliche Unterstützung der Transformationsprozesse in Osteuropa, KAS-Interne Studien 92/1994, St. Augustin 1994; Patricia Davis /Peter Dombrowski, Appetite of the Wolf: German Foreign Assistance for Central and Eastern Europe, in: German Politics, 1997, Vol. 6, Nr. 1, S. 1-22.

1134 Patricia Davis /Peter Dombrowski, Appetite of the Wolf, a.a.O., S. 6.

Das politische Ziel des deutschen Engagements war es, die Reform- und Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa zu unterstützen und damit den deutschen Interessen an Sicherheit und Stabilität in dieser unmittelbar benachbarten Region zu entsprechen. Darüber hinaus sollte das Beratungsangebot die besonderen deutschen Erfahrungen und Stärken vermitteln und zu einem gewissen Grad auch die Funktion des Systemexports übernehmen. In der Dokumentation des Bundeswirtschaftsministeriums über das Transform-Programm wurde zum Beispiel „das erfolgreiche Modell der sozialen Marktwirtschaft“ mit einem „breit ausgelegten sozialen Sicherungssystem“ aufgeführt.¹¹³⁵

Insgesamt betrug das Volumen dieser deutschen Unterstützungsmaßnahmen für die Reformprozesse in Osteuropa von Anfang 1990 bis Ende 1995 ca. 50,4 Mrd. DM. Bis Mitte der 1990er Jahre wurde das Programm intensiver genutzt und die Hilfen durch den Transform-Koordinator der Bundesregierung effektiviert. Das Transform-Programm wurde zum wichtigsten Instrument der bilateralen deutschen Hilfen. Es diente der deutschen Osterweiterungspolitik und deren stärkeren Orientierung auf operative Fragen. Damit einher ging auch eine Erhöhung des Transform-Budgets für bilaterale Hilfsprogramme. Der deutsche Anteil an der internationalen Hilfe betrage, so die Bundesregierung, etwas mehr als die Hälfte der Maßnahmen der größten Industrieländer G-7.¹¹³⁶ In den Bundesministerien waren insgesamt über 50 Mitarbeiter mit der Abwicklung der Transform-Projekte befasst.¹¹³⁷ Dabei ging die Wirkung des Transform-Programms über die Höhe der bereitgestellten Finanzmittel hinaus. „In central and eastern Europe the *Transform* programme was seen as highly successful, because of its meticulous selection of projects, its multiplier effect, and its experience from the reconstruction of the new Länder.“¹¹³⁸

1135 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft, Dokumentation Nr. 418, a.a.O., S. 15. Besondere Beratungsschwerpunkte waren deshalb die wirtschaftspolitische Beratung zur Schaffung der Rahmenbedingungen für eine soziale Marktwirtschaft und zum Aufbau mittelständischer Strukturen und Unternehmen, die Hilfe zur betrieblichen Umstrukturierung, Privatisierung und Entflechtung, der Aufbau eines Steuer-, Zoll-, und Haushaltswesens, die Beratung im Bereich der Agrarwirtschaft, des Managementaus- und der beruflichen Weiterbildung, dem Aufbau von Verwaltungsstrukturen, der Rechtsberatung und flankierenden Beratungsmaßnahmen in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Umweltschutz sowie Städte- und Wohnungsbau. Vgl. auch Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Das TRANSFORM-Programm für Mittel- und Osteuropa im Agrarbereich, Bonn, Januar 1998.

1136 Bundesministerium für Wirtschaft, Dokumentation Nr. 418, a.a.O., S. 13.

1137 Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU und der F.D.P., Entwicklung der Reformprozesse in den MOE-Staaten und den Neuen Unabhängigen Staaten auf dem Territorium der Sowjetunion seit Anfang 1994, Drs. 13/5601 v. 25. September 1996, Anlage 5.

1138 Henning Tewes, The Emergence of a Civilian Power, a.a.O., S. 107.

Tabelle 17 Transform-Haushalt (in Tsd. DM)

	1994	1995	1996	1994-96
Russland	74,650	75,300	72,400	222,350
Ukraine	25,350	29,400	28,500	83,250
Belarus	13,350	16,300	16,300	45,950
Polen	30,550	31,700	28,050	90,300
Ungarn	20,650	19,100	19,000	58,750
Bulgarien	16,350	18,000	18,000	52,350
Tschechische Republik	12,700	13,000	11,000	36,700
Slowakei	10,700	11,300	11,550	33,550
Estland	9,300	8,400	6,400	24,100
Lettland	9,800	1,1650	8,800	30,250
Litauen	9,400	7,800	8,200	25,400
Koordination	67,200	58,050	56,800	18,2050
Gesamt	300,000	300,000	285,000	885,000

Quelle: BMWi (Hrsg.), Transform-Evaluierungsbericht über die Beratungsmaßnahmen in den Jahren 1993-1995, Dokumentation Nr. 399, Bonn, Mai 1996, S. 5.

In den nachfolgenden Jahren wurde das Finanzvolumen langsam zurück gefahren – im Jahr 1997 wurden 178 Mio. DM, 1998 noch 150 Mio. DM bereitgestellt. Die jährlichen Beträge wurden dann in den Folgejahren weiter reduziert, sodass im Jahr 1999 noch 130 Mio. DM zur Verfügung standen. Zwischen 1993 und 1998 wurden insgesamt rund 1,5 Mrd. DM für Beratungshilfen im Rahmen des Transform-Programms zur Verfügung gestellt, von denen rund ein Viertel nach Russland floss.¹¹³⁹ Hierzu addierte die Bundesregierung die Zuschüsse und die unentgeltlichen Leistungen, wie humanitäre Hilfen, aber auch Kredite und Kreditgarantien sowie den deutschen Anteil an der Finanzierung der EBWE und die Transferrubel-Forderungen der früheren DDR.¹¹⁴⁰

Hinzu kam die Beteiligung von Bund und Ländern an den Hilfs- und Beratungsmaßnahmen der Europäischen Union – insbesondere dem Twinning-Programm. Das im Jahre 1998 im Rahmen der Heranführungsstrategie von der EU-Kommission aufgelegte Twinning-Instrument verfolgte die Zielsetzung, den Beitrittsländern bei der Übernahme des *acquis communautaire* und dem Aufbau von modernen und effizienten Verwaltungen zu helfen. Durch Partnerschaften zwischen Verwaltungseinheiten in den EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern und durch den Austausch von Beamten sollte ein *know how*- und Erfahrungstransfer organisiert werden. Die künftigen EU-Mitglieder sollten möglichst rasch an die Standards des Verwaltungshandelns in der EU herangeführt wer-

1139 Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, „Unterstützung des Umstrukturierungsprozesses in Osteuropa“, Drs. 14/555 v. 17. März 1999.

1140 Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 13/5601, a.a.O., Antwort auf Frage 13.

den. Finanziert wurden die Projekte zwar mit jährlich etwa 300 Mio. Euro aus dem EU-Haushalt, aber die deutschen Verwaltungen stellten eigenes Personal als Langzeitberater und Kurzzeitexperten ab. Die freigestellten Berater waren in der Regel Mitarbeiter des höheren Dienstes aus den Ministerien von Bund und Ländern oder von nachgeordneten Behörden und Gerichtsverwaltungen. Innerhalb der Bundesregierung fungierte zunächst ein Fachreferat in der Europaabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums und nach der Neuverteilung der Aufgaben 1998 in der Europaabteilung im Bundesfinanzministerium als zentraler Ansprechpartner für die EU-Kommission, als sog. *National Contact Point* (NCP).

Seit dem Start dieses Programms beteiligten sich die deutschen Verwaltungen überproportional stark an den von der EU-Kommission ausgeschriebenen Twinning-Projekten¹¹⁴¹ – im ersten Jahr stammten 123 Angebote oder 81 Prozent aller Ausschreibungen aus Deutschland. Bis zum Beitritt im Jahr 2004 blieb die Beteiligungsquote der deutschen Verwaltungen bei mehr als 50 Prozent der Angebote, von denen durchschnittlich 60 Prozent in Anspruch genommen wurden. Die deutsche Beteiligung an 241 Verwaltungspartnerschaften mit den Beitritts- und Kandidatenländern lag fast doppelt so hoch wie die französische oder die britische Beteiligung. „Insgesamt wurden rund 25 Prozent aller Twinning-Projekte von deutschen Verwaltungen und deutschen Beratern implementiert.“¹¹⁴² Deutschland verfolgte mit dieser extensiven Beteiligung „ein fundamentales Eigeninteresse“¹¹⁴³, um die politischen und ökonomischen Transformationsprozesse in den Beitrittsländern nach deutschem Vorbild aktiv zu unterstützen. Denn effizient funktionierende Verwaltungen in den Nachbarländern garantierten ein höheres Maß an Stabilität und Sicherheit. „Die Projekte zur Eindämmung von Menschen-, Waffen- und Drogenhandel leisten auch einen Beitrag zur Verbesserung der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. Für deutsche Unternehmen werden Handel und Investitionen vereinfacht und erleichtert, wenn die Regeln hierfür in den Partnerländern denen im Inland ähnlich sind.“¹¹⁴⁴ Hinzu kam ein mittelbares Interesse als größter Nettobeitragszahler in

1141 Dabei entsandten fast alle Bundesministerien eigene Mitarbeiter; besonders stark beteiligten sich die Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und Inneres (BMI).

1142 Bundesministerium der Finanzen, Twinning – Verwaltungspartnerschaft mit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas. Ein erfolgreiches Beitritts- und Kooperationsinstrument der Europäischen Union, in: Monatsbericht des BMF, Mai 2005, S. 63-68, S. 65.

1143 Bundesministerium der Finanzen, Twinning – Verwaltungspartnerschaft mit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas, in: Monatsbericht des BMF, März 2002, S. 53-56, S. 54.

1144 Bundesministerium der Finanzen, Twinning – Verwaltungspartnerschaft mit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas. Ein erfolgreiches Beitritts- und Kooperationsinstrument der Europäischen Union, in: Monatsbericht des BMF, Mai 2005, S. 63-68, S. 68.

der EU an effektiv arbeitenden Verwaltungen in den künftigen Mitgliedstaaten, um den effizienten Einsatz der EU-Gelder zu garantieren. Die pragmatische, auf eine Minimierung der erweiterungsbedingten Kosten für die EU – und deren größten Beitragszahler, die Bundesrepublik – zielende deutsche Erweiterungspolitik entsprach der seit Mitte 1995 zunehmend intensiver geführten Diskussion über die Kosten der Osterweiterung. In Studien wurden erste Kostenschätzungen vorgenommen, die allerdings zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kamen.¹¹⁴⁵

2.3.1.6. Die Entscheidung über das Beitrittsszenario

Die Kostenfrage beeinflusste auch die Diskussion über das Beitrittsszenario. Denn, um die erweiterungsbedingten Auswirkungen auf den EU-Haushalt begrenzen zu können, musste einerseits die Beitrittsreife der Kandidaten möglichst hoch sein und andererseits der Kreis der Beitrittsländer so klein wie möglich. Die Agenda 2000¹¹⁴⁶ vom Juli 1997 lieferte die Grundlage für die Festlegung des Rates und setzte auch einen Termin, zu dem die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Position gefunden haben mussten. Die Haltung der Bundesregierung zu Beginn der Verhandlungen im Rat über den Erweiterungs- und Beitrittsprozess und zur Vorbereitung der Beschlüsse für den Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 wurde von drei Eckpunkten bestimmt:

- a) Alle Kandidaten sollten in den umfassenden Erweiterungsprozess einbezogen und in einem reformierten multilateralen strukturierten Dialog eingebunden bleiben. Alle Beitrittsaspiranten kämen in diesem multilateralen Rahmen in den Genuss neuer und verstärkter Heranführungshilfen.
- b) Der Beginn konkreter bilateraler Beitrittsverhandlungen müsse nicht zum gleichen Zeitpunkt, sondern auf der Basis des jeweiligen, für jeden Beitrittskandidat einzeln zu prüfenden Vorbereitungsstandes erfolgen.
- c) Eine Voraussetzung für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen sollte die vollständige Übernahme des *acquis communautaire* sein; Übergangsregelungen oder andere Abweichungen sollten möglichst begrenzt bleiben. Lediglich im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ging die Bundesregierung bereits

1145 Vgl. „Studie: Agrarpolitik nicht auf MOE ausdehnen“, in: vwd-Europa v. 15.5.1995. Nach diesem Bericht reichten die Kostenschätzungen von vier im Auftrag der EU-Kommission erstellten Studien alleine im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik je nach Gutachten von 13,5 Mrd. bis 32 Mrd. ECU. Der britische Außenminister Douglas Hurd hatte in einer Rede im Februar 1995 sogar von einem Gesamtbetrag von rd. 100 Mrd. DM jährlich gesprochen. Vgl. „Hurd entschieden für Osterweiterung der EU“, in: vwd-Europa v. 27.2.1995. Vgl. auch die Zusammenstellung verschiedener Kostenschätzungen von Stephan Bartsch, Mittel- und Osteuropa und die gesamteuropäische Integration. Wirtschaftliche Fragen, Probleme und Chancen, in: Osteuropa, 1998, 48. Jg., H. 8-9, S. 954-968.

1146 Europäische Kommission, Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union, a.a.O.

zu diesem frühen Zeitpunkt davon aus, dass angesichts des Lohngefälles und der Migrationsströme nach Deutschland lange Übergangsfristen notwendig werden würden.

Mit der Aufnahme des eigentlichen Beitrittsprozesses rückten zwangsläufig also die taktischen und strategischen Erwägungen der Steuerung der Beitrittsverhandlungen sowie die praktische Umsetzung in den Mittelpunkt der Debatte. Nicht mehr das »Ob« der Osterweiterung stand zur Diskussion, sondern das »Wie« und das »Wann«. Hatte Bundeskanzler Kohl bereits die Jahrtausendwende als politisches Zieldatum für eine Grundsatzentscheidung über die ersten Beitritte genannt und wurden die deutschen Vorstellungen über eine Schrittfolge von zunächst Abschluss der Regierungskonferenz, dann Reform der EU-Ausgabenpolitiken und schließlich Osterweiterung grundsätzlich durch den Europäischen Rat in Madrid bestätigt, so wurde dennoch in der Folge über die Frage möglicher und praktikabler Szenarien zur Steuerung der Beitrittsverhandlungen um so heftiger diskutiert.

Bereits im Mai 1996 hatte Außenminister Klaus Kinkel in einer Rede anlässlich einer Konferenz der deutschen Botschafter in Mittel- und Osteuropa erste gemeinsame deutsch-französische Vorstellungen vorgestellt. Demnach sollte eine »ständige Europäische Konferenz« der EU und der Beitrittskandidaten einberufen werden, deren Auftrag die Koordination und Steuerung des Heranführungsprozesses der Beitrittskandidaten an die EU sowie die Begleitung und Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen sein sollte.¹¹⁴⁷ Mithilfe dieser Europäischen Konferenz sollte die Essener Heranführungsstrategie weiter intensiviert und das bestehende Instrumentarium gebündelt sowie effektiver und zielgerichteter eingesetzt werden. Die Konferenz sollte also keineswegs als Alternative zur Mitgliedschaft missverstanden werden, sondern im Gegenteil die klare Beitrittsperspektive für alle Beitrittskandidaten unterstreichen und ihre Beteiligung am Heranführungsprozess verankern. Sie sollte die Transformations- und Reformprozesse intensivieren und beschleunigen, somit die Beitrittsreife und -fähigkeit der Kandidaten erhöhen und zugleich die Beitrittskosten verringern.

In der strategischen Frage des Szenarios zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen bestanden allerdings noch deutliche Differenzen zwischen den deutschen und den französischen Überlegungen. Die Bundesregierung hielt weiter an der Strategie der Selbstdifferenzierung im Kandidatenkreis und der Möglichkeit fest, zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Damit vermied sie eine frühzeitige Festlegung auf eine Gruppe von Kandidaten. Dagegen hatte sich der französische Staatspräsident klar zugunsten des sog. Startlinienszenarios ausgesprochen, also den gleichzeitigen Beginn der Beitrittsverhandlungen mit allen Kandidaten. In seiner Rede beim Europäischen Forum

1147 Vgl. „Wer als erster, wann und warum? Die Heranführung der Staaten Ostmitteleuropas an die EU“, in: FAZ v. 23.5.1996.

Alpbach am 28. August 1996 suchte Bundesaußenminister Kinkel einen Mittelweg zwischen beiden Szenarien und prägte die Formel: „Wir müssen differenzieren, ohne zu diskriminieren.“¹¹⁴⁸ Die Gegenüberstellung der beiden Szenarien von »Gruppenbildung« und »Massenstart« sei keine Frage des Entweder-Oder. Vielmehr war es das Ziel der Bundesregierung, mit ihrem Vorschlag möglichst nah an das Startlinien-Modell heranzukommen.¹¹⁴⁹ Die Europäische Konferenz war nach den deutschen Vorstellungen insoweit ein Signal der Inklusion und kein Ersatz für einen Beitritt.

Die deutsche Erweiterungspolitik optierte für ein abgestuftes und relativ kompliziertes Szenario, das Außenminister Kinkel mit der Chiffre des »Stadionmodells« umschrieb.¹¹⁵⁰ Im Zentrum des Szenarios stand die Unterscheidung zwischen dem umfassenden Erweiterungs- und dem konkreten Beitrittsprozess. Alle Kandidaten sollten sich zwar im multilateralen Rahmen – dem Stadion – mithilfe der EU auf den Beginn der Beitrittsverhandlungen vorbereiten, aber nur diejenigen sollten an die „Verhandlungsstartlinie“ gerufen werden, deren Beitrittsreife relativ problemlose Verhandlungen und nur begrenzte Abweichungen in Form von Übergangsregelungen vom *acquis communautaire* erwarten ließen. In einem informellen *Non-Paper* hatte das Auswärtige Amt im Vorfeld der Verhandlungen in Brüssel noch von einem »process scenario« gesprochen, das einen Kompromiss darstelle zwischen dem Startlinien- und dem Gruppenszenario. Der Erweiterungsprozess, so die Überlegung der Bundesregierung, könne in Form einer gemeinsamen Konferenz der Außenminister aller EU-Mitgliedstaaten und der elf Beitrittsländer eröffnet werden. Er sollte allerdings von den eigentlichen Beitrittsverhandlungen abgetrennt bleiben. Durch die enge Einbindung aller Kandidaten in den multilateralen Erweiterungsprozess in Form eines intensivierten strukturierten Dialogs und eine reformierte und verstärkte Begleitstrategie sollte das Risiko verringert werden, dass die Staaten, mit denen noch keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden, ihre Reform- und Anpassungsbemühungen verlangsamen oder sie destabilisiert würden. Auch Gruppenverhandlungen und die damit verbundene Tendenz zu politischen Erwägungen und *package deals* im Zuge der Beitrittsverhandlungen sollten vermieden werden. Vielmehr sollte das Tempo der bilateralen Beitrittsverhandlungen von der Anpassung an den *acquis communautaire* abhängen und damit auch die Möglichkeit des »Überholens« erlauben. Die individuell zwischen der EU und den einzelnen Beitrittsländern zu führenden Beitrittsverhandlungen sollten

1148 Rede von Bundesminister Dr. Kinkel in Alpbach, Vorbereitung der Europäischen Union auf die Osterweiterung, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 68, 3. September 1996, S. 737-739.

1149 Vgl. „Stolpersteine vor der Umsetzung der deutsch-tschechischen Erklärung“, in: FAZ v. 29.11.1997.

1150 Vgl. „Nach Gruppen- und Startlinien- jetzt ein Stadionmodell“, in: FAZ v. 18.10.1997

demnach zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnen und ebenso zu verschiedenen Terminen abgeschlossen werden können.

Diese offizielle Position des Auswärtigen Amtes war nicht unumstritten und die exponierte Haltung von Außenminister Kinkel in dieser Frage stand in einem offenkundigen Gegensatz zur Position der FDP-Bundestagsfraktion. Noch Ende November 1997 hatte Klaus Kinkel in einer Rede vor dem Bundesrat sein Modell erläutert und betont: „Wir wollen differenzieren, ohne zu diskriminieren, und wir müssen den Erweiterungsprozeß als kohärent ansehen... Für diejenigen, die nicht zur Startergruppe gehören, gilt: Jeder kann aufschließen, sobald er die Voraussetzungen für den Verhandlungsbeginn erfüllt.“¹¹⁵¹ Jedes Beitrittsland, mit dem später der Verhandlungsprozess aufgenommen werde, müsse die Chance haben, die Anderen zu überholen und vor den Anderen beitreten zu können. Zwei Wochen später, am 11. Dezember 1997, ergänzte der Außenminister seine Festlegung über die unterschiedlichen Zeitpunkte für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Klarstellung, dass der Erweiterungsprozess für alle Teilnehmer zum Beitritt führen werden und lediglich die „Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im juristischen Sinne“¹¹⁵² differenziert erfolgen solle.

Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag, der CDU-Abgeordnete Karl-Heinz Hornhues, hatte sich hingegen – auf den Differenzierungsvorschlag der EU-Kommission im Juli 1997 reagierend – gegen die Einteilung in zwei Gruppen ausgesprochen. Die Nicht-Berücksichtigung drohe den Reformprozess in diesen Ländern zu gefährden; die Differenzierung sei deshalb ein gravierender Fehler. Sein Parteifreund, der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Rudolf Seiters, legte sich nicht fest; er bezeichnete den Vorschlag der Kommission als „wichtig“ und „zeitgerecht“.¹¹⁵³

Die FDP-Bundestagsfraktion hatte in den Beratungen des Europa-Ausschusses des Bundestags im September und Oktober 1997 das Gruppenmodell der Kommission bereits explizit abgelehnt. In den Ausschussberatungen über eine erste Stellungnahme zur Agenda 2000 war am 8. Oktober 1997 in Anwesenheit des Bundesaußenministers gesondert über das Thema »Szenario der Beitrittsverhandlungen« debattiert worden. Dabei zeichnet sich ab, dass die SPD sich auf ein Gruppenmodell festgelegt hatte.¹¹⁵⁴ Bereits unmittelbar nach der Vorlage der Agenda 2000-Mitteilung der EU-Kommission bezeichnete das SPD-Parteipräsidium die Gruppenbildung als „vernünftig und folgerichtig“. Die

1151 Bundesrat, Stenographischer Bericht, PlPr. 719 v. 28. November 1997, S. 537(A).

1152 Deutscher Bundestag, PlPr. 13/210 v. 11. Dezember 1997, S. 19112(A).

1153 „Kommissionspräsident Santer schlägt sechs neue Mitglieder vor. Geteiltes Echo auf Erweiterungsplan der EU“, in: SZ v. 17.07.1997.

1154 Vgl. Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zur Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zum Vertrag von Amsterdam und zum bevorstehenden Europäischen Rat in Luxemburg am 12./13. Dezember 1997, Drs. 13/9396 v. 10. Dezember 1997.

Verhandlungen über die Aufnahme der Beitrittsaspiranten dürften auch nicht mit Plänen zur Aufnahme der Türkei überfrachtet werden.¹¹⁵⁵

Die Grünen warben vehement für ein Startlinienmodell, wie es von den beiden skandinavischen Staaten Dänemark und Schweden vorgeschlagen worden war und auch die FDP neigte stärker diesem Szenario zu. Die CDU/CSU vertrat inzwischen das Kompromissmodell des Auswärtigen Amtes, das einen „gemeinsamen Startschuss“ für den Beitrittsprozess, aber unterschiedliche Termine für den Beginn der Verhandlungen vorsah.¹¹⁵⁶ Die CDU/CSU hatte eine pragmatische Lösung gesucht, um insbesondere die gegensätzlichen Positionen in der Regierungskoalition und die Unterschiede zwischen Bundesaußenminister Kinkel und seiner Fraktion zu überbrücken. Rudolf Seiters redete in der Plenardebatte am 11. Dezember 1997 deshalb die Bedeutung der Szenariendebatte herunter: „Ich habe die abstrakte Abgrenzung [der möglichen Modelle und Szenarien] nie so recht verstanden. Der gemeinsame Entschließungsantrag ... zeigt, dass wir uns darüber, was wir hier gemeinsam erreichen wollen, weitgehend einig sind...“¹¹⁵⁷ Dennoch waren die Verhandlungen zwischen den Fraktionen und insbesondere zwischen den Regierungsfractionen und dem Außenminister schwierig und höchst kontrovers. Die europapolitische Sprecherin der SPD, Heidemarie Wiczorek-Zeul, bestätigte, dass „es in den Regierungsparteien in dieser Frage völlig unterschiedliche Auffassungen gab.“¹¹⁵⁸

Das Kompromissmodell der CDU/CSU wurde dennoch zur Grundlage einer gemeinsamen Entschließung von CDU/CSU, FDP und SPD, die eine Festlegung auf das eine oder das andere Modell vermied. Der Sprecher der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Helmut Lippelt, versuchte dennoch den Kompromiss als eine Entscheidung zugunsten des Gruppenmodells zu interpretieren und warf der FDP und auch der CDU vor, ihre früheren Positionen nach Intervention des Bundesaußenministers fallen gelassen zu haben. Der Sprecher der FDP-Fraktion, Helmut Hausmann, betonte in seiner Erwiderung nur knapp, dass mit der gemeinsamen Entschließung ein „offenes Modell“ vorgeschlagen werde, das er für richtig halte. Er belegte das Kompromisszenario mit dem Begriff als »Prozessmodell«, um sich auf keine Diskussion über die beiden gegensätzlichen Startlinien- oder Gruppenmodelle einlassen zu müssen.¹¹⁵⁹

1155 Vgl. „SPD-Präsidium begrüßt Brüsseler Vorschläge zur Erweiterung der EU“, in: FAZ v. 16.7.1997.

1156 Vgl. Deutscher Bundesstag, Erste Beschlußempfehlung und erster Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuß), zu der Unterrichtung der Bundesregierung über die Vorlage der Kommission über die Erweiterung der Europäischen Union, hier: Agenda 2000, Drs. 13/9418 v. 10. Dezember 1997. Die gegensätzlichen Positionen der Fraktionen in der Szenario-Debatte werden in dem Bericht erläutert, S. 9ff.

1157 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 13/210 v. 11. Dezember 1997, S. 19119(A).

1158 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 13/210, a.a.O., S. 19122(A).

1159 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 13/210, a.a.O., S. 19122(C).

Dennoch wurde in den Diskussionen im Bundestag offenkundig, dass aus innen- und parteipolitischen Erwägungen die Regierungsfractionen das europapolitisch als richtig erachtete Startlinien-Szenario zu Gunsten der Festlegung des Auswärtigen Amt aufgegeben hatten; die Geschlossenheit der Koalition und der Schulterschluss mit dem „eigenen“ Minister überwogen.

Das Auswärtige Amt bevorzugte aus verhandlungstaktischen Gründen sein offenes Modell. Der Ansatz der Bundesregierung zielte ganz entschieden auf das Ziel, die Erweiterungskosten durch die Verbesserung der Beitrittsreife zu verringern. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Begleitstrategie für die MOEL, mit denen zunächst keine Verhandlungen aufgenommen würden, sollte die Heranführung durch konkrete Hilfen verbessern und zugleich die Differenzierung im Kreis der Kandidaten abfedern. Die von der Kommission vorgeschlagenen neuen Instrumente zur Begleitung des Erweiterungsprozesses, insbesondere der Vorschlag zu den Beitrittspartnerschaften, entsprach insofern den deutschen Zielen, die Erweiterungskosten durch die Aufnahme der am besten vorbereiteten Kandidaten zu minimieren, ohne die zurückbleibenden Aspiranten aus dem Erweiterungsprozess ganz auszuschließen. Die reformierte Heranführungsstrategie, in die alle Kandidaten gleichberechtigt einbezogen werden sollten, sollte den Prozesscharakter des gesamten Erweiterungsprozesses unterstreichen. Zugleich sollten alle Kandidaten über die Weiterentwicklung des *acquis communautaire* unterrichtet werden und horizontale Fragen erörtert werden, wie Fragen des Umweltschutzes, der nuklearen Sicherheit oder des Verwaltungsaufbaus.

Die Bundesregierung schlug folgerichtig in Brüssel die Etablierung eines besonderen, permanenten Erweiterungsausschusses aller 15 Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und der Kandidaten vor.¹¹⁶⁰ Dieses multilaterale Begleitgremium sollte als zentrales horizontales Steuerungsgremium den gesamten Beitrittsprozess koordinieren. Die Kommission hatte in ihrer Agenda 2000-Mitteilung zwar die ursprüngliche französisch-deutsche Idee einer Europa-Konferenz aufgegriffen. Sie interpretierte die Idee eines multilateralen Steuerungsgremiums aber nicht als Instrument des Beitritts- und Heranführungsprozesses im engeren Sinne, sondern als Element zur Einbindung der Türkei in den Erweiterungsprozess. Die Europa-Konferenz wurde zu einem zentralen Streitpunkt und zum „Spielball“¹¹⁶¹ in den Verhandlungen über das Beitrittsszenario. Die Regierung warb für ihre Idee eines »Erweiterungsausschusses« auf allen Ebenen des Rates während der Verhandlungen über den vorentscheidenden Bericht zum Erweiterungsszenario für den Europäischen Rat von Luxemburg. Sie brachte schließlich Ende November 1997 auch ein gesondertes *Non-Paper* zu ihren Überlegungen

1160 Vgl. „EU-Außenminister einigen sich auf sechs ‚Vorreiter‘ für die Erweiterung. Kinkel schlägt ‚Erweiterungsausschuß‘ vor / Die Europakonferenz“, in: FAZ v. 25.11.1997.

1161 Vgl. Barbara Lippert, Der Gipfel von Luxemburg, a.a.O., S. 12/13.

in die Verhandlungen ein. Sie verfolgte mit ihrem Vorschlag das Ziel, die notwendige und gewünschte Differenzierung zwischen den Kandidaten mithilfe des Erweiterungsausschusses abzufedern und den Kandidaten der zweiten Gruppe ein attraktives »Auffangbecken« anzubieten. Dieser Ausschuss sollte als zusätzliches Element des Erweiterungsprozesses neben den direkten Beitrittsverhandlungen, der intensivierten Heranführungsstrategie und der Europa-Konferenz die Differenzierung zwischen Erweiterungs- und Beitrittsprozess verdeutlichen. Anders als der französische Vorschlag einer »Europa-Konferenz« sollte der Ausschuss demzufolge integraler Bestandteil des Beitrittsprozesses sein, ohne die Verhandlungen allerdings zu multilateralisieren. Dies unterschied die deutsche Ausschuss-Idee von dem französischen Europa-Konferenz-Modell, bei dem die Türkei in den weiteren Erweiterungsprozess, aber eben nicht in den eigentlichen Beitritts- und Heranführungsprozess eingebunden worden wäre. Zugleich wurde das französische Werben für die Einrichtung einer Europa-Konferenz, die sich von den eigentlichen Beitrittsverhandlungen durch einen erweiterten Teilnehmerkreis abheben sollte, als Versuch interpretiert, den Kreis der Beitrittsländer für einen längeren Zeitraum auf den eingeschränkten Kreis der ersten Gruppe zu begrenzen. Die französischen Vorstellungen für eine Europa-Konferenz wurden als Alternative zu einem Beitritt verstanden; sie standen insofern in einem deutlichen Widerspruch zu dem deutschen Vorschlag des Erweiterungsausschusses, dessen vorrangige Funktion als zentrales Steuerungsinstrument gerade in der Unterstützung für einen möglichst schnellen und dennoch kostengedämpften Beitritt aller Bewerber liegen sollte.

2.3.1.7. Die Vorbereitung auf die Beitrittsverhandlungen

Obleich die deutsche Europapolitik erneut ihre Priorität für die Erweiterung bestätigte, hielt sie dennoch an der Bedingung einer begrenzten Erweiterung fest, um die erweiterungsbedingten finanziellen Kosten und die politischen Folgen einzudämmen. Dies zeigte sich im Vorfeld des Erweiterungsgipfels von Luxemburg im Dezember 1997, als die Bundesregierung das von den beiden skandinavischen Staaten Dänemark und Schweden vehement vertretene Startlinienmodell nicht unterstützte. Ziel der deutschen Politik war es, einen offenen und flexiblen Prozess in Gang zu setzen, der sowohl eine Ausweitung des Kandidatenkreises als auch eine Begrenzung auf der Grundlage der Beitrittsreife zulassen sollte.

Die Bundesregierung setzte sich, nur unterstützt von Österreich, dafür ein, in den Verhandlungsrahmen auch ausdrücklich die Möglichkeit von Übergangsregelungen zugunsten der EU aufzunehmen. Mit Blick auf die Beitrittsländer sollten zwar Übergangsregelungen, aber keinesfalls Ausnahmen vom *acquis communautaire* eingeräumt werden. Hierzu zählte nach deutschem Verständnis auch die Anwendung des grundsätzlichen Subventionsverbots in den MOEL nach deren Beitritt. Der absehbare große Sanierungsbedarf der Schwerindustrien

in den MOEL, insbesondere der Stahlindustrie, sollte nicht zu einer Begründung für die Fortsetzung der hohen Subventionen auch nach dem Beitritt herangezogen werden können. Damit setzte die Bundesregierung die bekannte restriktive deutsche Verhandlungsposition im Stahlbereich fort.¹¹⁶² Gleiches galt auch für den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. In der Aussprache zur Agenda 2000 und den Vorgesprächen über den allgemeinen Verhandlungsrahmen machte die Bundesregierung deutlich, dass sie die positiven Prognosen der Kommission nicht teilen könne, nach denen die bestehenden Lohndifferenzen zwischen den Beitrittsländern und der EU nicht zu größeren Wanderungsbewegungen führen würden. Vielmehr befürchtete die Bundesregierung einen zusätzlichen Druck auf den ohnehin angespannten deutschen Arbeitsmarkt, der in der Folge auch zu zusätzlichen Belastungen für den nationalen Haushalt und die Sozialversicherungssysteme führen werde. Die Bundesregierung drängte deshalb erneut auf lange Übergangsfristen.¹¹⁶³

Auch die Überlegungen der Kommission, neue Finanzinstrumente als Vorbeitrittshilfen zu schaffen, wurden zunächst von der Bundesregierung abgelehnt. Dabei unterstützte die Bundesregierung zwar das Ziel, zusätzliche Gelder zugunsten der Kandidaten bereitzustellen. Dies sollte aber durch eine Stärkung des PHARE-Programms erfolgen und nicht durch eine Aufteilung auf mehrere Finanzinstrumente. Der Vorschlag der Kommission beinhalte die Gefahr einer Verzettlung und von Effizienzverlusten durch unterschiedliche Instrumente mit unterschiedlichen Verfahren, argumentierte die Bundesregierung.

Ein besonderes deutsches Problem stellte sich auch in der Frage der Verabschiedung der bilateralen Beitrittspartnerschaften der EU mit den einzelnen Kandidaten. Die Beitrittspartnerschaften sollten als zentrale Instrumente des Heranführungsprozesses nach den Vorstellungen der Bundesregierung in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg aufgenommen werden und durch einen Beschluss des Rates auf der Grundlage der Abrundungsklausel von Art. 235 EG-V (später Art. 308 EG-V) in Kraft gesetzt werden. Allerdings machte die Inanspruchnahme dieser Rechtsgrundlage die umfassende Länderbeteiligung bei der innerstaatlichen Umsetzung in Deutschland erforderlich. Die Bundesregierung befürchtete, dass das Einvernehmen mit dem Bundesrat für jede einzelne Beitrittspartnerschaft herzustellen wäre und unkal-

1162 Noch Ende 1997 und bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen versuchte die EU in den bilateralen Assoziierungsausschüssen mit Polen eine Verbindung zwischen Zugeständnissen bei Zollerleichterungen und der Vorlage eines Umstrukturierungsplans für die Stahlindustrie herzustellen. Die Bundesregierung lehnte jegliche Zugeständnisse im Stahlsektor gegenüber Polen ab und begründete dies u.a. mit dem ausstehenden detaillierten Umstrukturierungsplan und einer möglichen Präzedenzwirkung auf die anderen Beitrittskandidaten.

1163 Vgl. auch Andreas Middel, „Massive Probleme durch Ost-Erweiterung. Bundesarbeitsministerium befürchtet Zustrom von mehreren hunderttausend Menschen aus EU-Beitrittsländern“, in: Die Welt v. 20. 9.1997.

kulierbare innenpolitische Kosten verursachen könnte. Sie plädierte deshalb für einen politischen Grundsatzbeschluss. Damit wären die angestrebte politische Signalwirkung und eine angemessene politische Verbindlichkeit gegeben. Die weitere Ausgestaltung der Partnerschaften sollte durch Rat und Kommission gemeinsam erfolgen und keinesfalls, wie von der Kommission zunächst intendiert, alleine in der Verantwortung der Kommission liegen. Der in Luxemburg gefundene Kompromiss entsprach schließlich weitgehend den deutschen Vorstellungen. Danach verlieh der Rat dem „Schlüsselement der Heranführungsstrategie“ mit seinem einstimmigen Beschluss über die Einrichtung eines Systems von Beitrittspartnerschaften das gewünschte politische Gewicht und die gewünschte Aufmerksamkeit. Über die „Grundsätze, die Prioritäten, die Zwischenziele, die signifikanten Anpassungen und die Bedingungen für jede einzelne Partnerschaft“¹¹⁶⁴ entschied der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit.

Die Frage des Erweiterungsszenarios war eng verbunden mit der Reform der EU-Politiken und somit mit den 1997 beginnenden Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen 2000-2006. Insbesondere in dieser Verknüpfung des strategischen Erweiterungsinteresses mit den finanziellen Folgen zeichnete sich ein weiterer grundlegender Zielkonflikt der deutschen Europapolitik ab. Das Ziel, die deutschen Nettozahlungen bei den Finanzverhandlungen zu verringern, stand in deutlichem Widerspruch zu dem Ziel, die rückständigen und zumeist agrarisch geprägten MOEL aufzunehmen. Zumal das deutsche Interesse an der Osterweiterung aus der Sicht der südeuropäischen Mitgliedstaaten nicht zu einer Verringerung ihrer Ansprüche aus dem EU-Haushalt führen dürfe, sondern eventuelle Erweiterungskosten durch zusätzliche Zahlungen der Erweiterungsbefürworter zu finanzieren sei.¹¹⁶⁵ Die Bundesregierung versuchte, diesen Zielkonflikt in bewährter Weise, wie schon bei der Auflösung des Zielkonflikts zwischen Erweiterung und Vertiefung, durch eine Schrittfolge aufzulösen. Danach sollte zunächst die Entscheidung über den Beginn des Beitrittsprozesses getroffen werden und erst in einem zweiten Schritt die Frage der Reform der Gemeinschaftspolitiken und das Problem der Verteilung der Erweiterungskosten behandelt werden.

Die Bundesregierung drängte während der kontroversen Verhandlungen über den Erweiterungsbericht für den Europäischen Rat von Luxemburg also auf eine Abschichtung der Entscheidungen. In Luxemburg sollten die Beschlüsse zu den eigentlichen Beitrittsfragen getroffen werden. Dazu gehörten die Auswahl der Kandidaten, mit denen die Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollten, und die Entscheidung über die begleitende Einbindungs- und Heranführungsstrategie. Erst zu einem späteren Zeitpunkt sollten nach den deutschen Vorstel-

1164 Europäischen Rat (Luxemburg), 12. und 13. Dezember 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 16.

1165 Hierzu ausführlich die Fallstudie zur Agenda 2000 in Kapitel IV.

lungen eine Festlegung zur Reform der Gemeinschaftspolitiken und die Entscheidung über den Finanzrahmen 2000-2006 erfolgen. Diese Schrittfolge hatte den Vorteil, dass so eine direkte Verknüpfung des deutschen Erweiterungsinteresses mit dem Volumen des EU-Haushalts und der Reform der beiden wichtigsten Ausgabenpolitiken – der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturpolitik – vermieden werden konnte.¹¹⁶⁶

Schließlich war die Bundesregierung auch in diesem Fall erfolgreich. Sie konnte die Beitrittsentscheidungen von den Finanzierungsfragen abkoppeln und damit auch den internen Zielkonflikt in der deutschen Europapolitik zunächst überdecken. Die deutsche Politik setzte sich mit dieser Strategie insbesondere gegen die französischen und spanischen Bestrebungen durch, die beiden Themen zusammen zu verhandeln und die Entscheidung zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit ersten Eckpunkten für die Reformen der Gemeinschaftspolitiken zu verbinden.¹¹⁶⁷ Allerdings war damit das schwierige Spannungsverhältnis zwischen der EU-Osterweiterung und deren Finanzierung nicht aufgelöst. Vielmehr führte diese Strategie der Vertagung notwendiger Reformentscheidungen in den Augen vieler Beobachter zu einem „Reformstillstand“.¹¹⁶⁸

Obwohl viele Punkte der vorgestellten deutschen Verhandlungsstrategie nicht umgesetzt werden konnten und diese Positionen bereits im Vorfeld des Luxemburger Erweiterungsgipfels geräumt werden mussten, wirkte die deutsche Erweiterungspolitik dennoch besonders erfolgreich. Die *Financial Times* titelte „Germany wins the day at EU summit“¹¹⁶⁹ und begründete dies damit, dass die Beitrittsverhandlungen mit einer begrenzten Kandidatengruppe beginnen sollten. Deutschland habe die Region an seiner Ostgrenze somit stabilisiert und zugleich für deutsche Exporte und Investitionen geöffnet. Und obwohl das Luxemburger Treffen zu einem „Türkei-Gipfel“¹¹⁷⁰ mutierte, wurde die Eingruppierung der Türkei in die Europa-Konferenz als deutscher Erfolg bewertet. Zu den deutschen Erfolgen gehörte sicherlich auch das abgestufte Verhandlungs- und Beitrittsszenario. Danach wurden die eigentlichen Verhandlungen zwar nur mit der von der Kommission vorgeschlagenen ersten Gruppe aufgenommen, aber zuvor wurde der Beitrittsprozess mit einem symbolischen Treffen der Außenminister aller Beitrittskandidaten offiziell begonnen.

1166 Außenminister Kinkel sprach sich des Öfteren für die Trennung der Erweiterungsfragen und der Reform der Gemeinschaftspolitiken aus. So z.B. bei seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag zum Vertrag von Amsterdam und dem bevorstehenden Europäischen Rat in Luxemburg am 11. Dezember 1997; Deutscher Bundestag, PIPr. 13/210, a.a.O., S. 19112.

1167 Vgl. Peter Becker, *Agenda 2000*, a.a.O., S. 78.

1168 Barbara Lippert, *Gipfel von Luxemburg*, a.a.O., S. 23.

1169 Lionel Barber, „Germany wins the day at EU summit“, in: *FT* v. 15.12.1997.

1170 Michael Bergius, „Startsignal für die Erweiterung“, in: *Handelsblatt* v. 15.12.1997.

2.3.2. Die zweite Phase: Die Beitrittsverhandlungen

Die Eröffnung des Beitrittsprozesses am 30. März 1998 fand in einer feierlichen Zeremonie statt, bei der die Außenminister der 15 Mitgliedstaaten und der 11 Beitrittsländer in kurzen Ansprachen auf die historische Bedeutung der Osterweiterung hinwiesen. Der deutsche Außenminister Klaus Kinkel betonte dabei zum wiederholten Male die besondere Verantwortung der Bundesrepublik für die Aufnahme der Nachbarn aus Mittel- und Osteuropa in die EU, die die deutsche Einheit ermöglicht hätten.

Die strittigste Frage zu Beginn des Prozesses im Kreis der EU-15 war der Übergang von der Phase des *screenings* zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen. Einige Mitgliedstaaten, angeführt von Frankreich, plädierten dafür, die Beitrittsverhandlungen erst dann aufzunehmen, wenn die Phase des *screenings* in allen Kapiteln abgeschlossen wäre. Nur nach einer möglichst umfassenden Durchleuchtung sei ein Gesamtbild der Probleme für die Beitrittsverhandlungen möglich. Frankreich trat für eine erneute umfassende politische Bewertung des Beitrittsprozesses ein und begründete diese Forderung mit dem Ziel, den Erweiterungsprozess „unter politischer Kontrolle“ halten zu wollen. Die Bundesregierung, ebenso wie die Europäische Kommission und die Mehrzahl der Mitgliedstaaten, interpretierte das französische Vorgehen als einen weiteren Versuch, den Beitrittsprozess zu bremsen und die Aufnahme der konkreten Verhandlungen mit den Kandidaten zu verschieben.¹¹⁷¹ Dies hätte zugleich bedeutet, dass die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen an den Abschluss der Agenda 2000-Verhandlungen herangerückt wäre – und sich damit die Möglichkeit zur Verknüpfung mit der Reform der beiden wichtigsten Ausgabenbereiche, der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik, ergeben hätte.

Damit widersprach die Forderung Frankreichs (unterstützt von Belgien, den Niederlanden, Portugal, Italien und Spanien) der deutschen Verhandlungsstrategie, die beiden Verhandlungsprozesse strikt voneinander zu trennen. Deutschland (unterstützt von Luxemburg, Finnland und Österreich) plädierte dagegen für die sukzessive Aufnahme der Beitrittsverhandlungen, sobald das *screening* der Verhandlungskapitel dies erlaube. Die Bundesregierung begründete diese Haltung damit, dass das politische Momentum und die Dynamik des Erweiterungsprozesses aufrecht erhalten werden müssten. Zur Unterstützung dieser verhandlungstaktischen Position führte die Bundesregierung auch die beiden grundlegenden Prinzipien für den Verhandlungsprozess an, nachdem a) nichts vereinbart sei, solange nicht alles vereinbart sei, und b) dass die Position zu einem Kapitel die Verhandlungspartner nicht bezüglich ihrer Haltung zu anderen Verhandlungskapiteln binde. Damit sei die Flexibilität bei höchstmöglicher Ver-

1171 Vgl. Michael J. Baun, *A wider Europe*, a.a.O., S. 108/9.

bindlichkeit in den einzelnen Verhandlungskapiteln gesichert.¹¹⁷² Erst nach der Sommerpause und nachdem sich sowohl die Kommission als auch der österreichische Vorsitz im zweiten Halbjahr 1998 für die Aufnahme der ersten Beitrittsverhandlungen ausgesprochen hatten, erklärte sich Frankreich damit einverstanden, die ersten Gespräche aufzunehmen, wenn die für den Herbst 1998 angekündigten ersten Fortschrittsberichte der Kommission einen Gesamtüberblick über den Entwicklungsstand jedes Beitrittslandes erlaubten.¹¹⁷³

Die Bundesregierung – auch unter dem Druck wichtiger Interessenverbände – lehnte für die anstehenden konkreten Verhandlungen eine Aufweichung des *acquis communautaire* und der bestehenden Standards im europäischen Binnenmarkt durch weitreichende Übergangsregelungen ab. Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft¹¹⁷⁴ unterstrichen, dass die Beitrittsländer nicht nur den gemeinschaftlichen Rechtsbestand umfassend in nationales Recht übernehmen, sondern auch für dessen konsequente Anwendung garantieren müssten. Eine Zersplitterung des Binnenmarktes führe zu Wettbewerbsverzerrungen und müsse unbedingt vermieden werden. Auch die deutschen Länder positionierten sich im Vorfeld der Verhandlungen. Allerdings formulierten sie in ihrem ersten Beschluss zum Erweiterungsprozess vom 22./23. April 1998 etwas flexibler: „Unbeschadet der notwendigen vollständigen Übernahme des *acquis communautaire* durch die Bewerberländer müssen in diesen Verhandlungen auch tragfähige Übergangsregelungen zur Vermeidung wirtschaftlicher und sozialer Verwerfungen sowohl in der EU als auch in MOE-Staaten gefunden werden.“¹¹⁷⁵ Die Länder sahen bereits zu diesem Zeitpunkt Bedarf für Übergangsfristen in den Bereichen Freizügigkeit, Umwelt- und Gesundheitsschutznormen und in der Agrarpolitik. Die Auflistung dieser spezifischen Bereiche betonte die starken Schutzinter-

1172 Beim ersten Treffen der Regierungskonferenzen zu den Beitrittsverhandlungen auf Stellvertreterebene am 23. und 24. April 1998 konnten diese beiden Hauptverhandlungsprinzipien sowie das Arbeitsprogramm des *screenings* mit den Beitrittsländern vereinbart werden.

1173 Nachdem Generaldirektor van der Pas als Chef der neu geschaffenen Einheit für die Erweiterung in der EU-Kommission sich in der Zwischenzeit wiederholt zu dem unproblematischen Charakter der *screening*-Ergebnisse in mehreren Kapiteln geäußert hatte, die einen raschen Abschluss von Verhandlungsergebnissen erlauben würden, zeichnete sich ab, dass die Mitgliedstaaten, die die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen hinauszögern und von dem Abschluss des gesamten *screenings* abhängig machen wollten, in eine unangenehme politische Rechtfertigungslage kommen würden. Diese Situation würde umso schwieriger werden, je deutlicher sich abzeichnen sollte, dass in einzelnen Verhandlungskapiteln ein unkontroverser vorläufiger Abschluss der Verhandlungen möglich wäre.

1174 Sh. hierzu die Darstellung in Kapitel 2.2.4.1. „Die Stellungnahmen der deutschen Industrie- und Wirtschaftsverbände“ in dieser Fallstudie.

1175 Beschluss der 19. Europaministerkonferenz der Länder am 22./23. April 1998 in Bremen, TOP 3 Erweiterung der Europäischen Union, Zi. 2.

ressen der Länder in diesen Sektoren vor den Auswirkungen der Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Nachbarn in die EU.

Mit Blick auf den beginnenden Bundestagswahlkampf und den bayerischen Landtagswahlkampf im September 1998 wurde auch die Europapolitik stärker zu einem Feld der innenpolitischen Auseinandersetzung. Dabei zeichnete sich früh ab, dass die Debatten nicht nur zwischen den Regierungs- und den Oppositionsparteien verlaufen würden. Auch zwischen den Regierungsparteien wurden Positionsunterschiede in der Erweiterungspolitik deutlich.¹¹⁷⁶ Mit Blick auf die bayerischen Landtagswahlen plädierten führende CSU-Politiker für eine Verbindung von EU-Osterweiterung mit anderen europapolitischen oder auch bilateralen außenpolitischen Fragen oder gar für eine Verschiebung der Aufnahme der Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten. Benannt wurden die Verhandlungen über einen künftigen Finanzrahmen der EU und die Forderung, die deutsche Nettosaldobelastung deutlich zu reduzieren. Eine weitere Verbindung wurde mit der Forderung nach einer Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Zug der anstehenden Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza hergestellt. Darüber hinaus formulierten die Politiker der CSU ein Junktim zwischen den bilateralen Fragen der deutschen Vertriebenen und der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen. Der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe im Bundestag Michael Glos kritisiert offen und lautstark den liberalen Außenminister und seine Verhandlungsstrategie. Wenn erforderlich müsse die Osterweiterung zur Durchsetzung deutscher Interessen auch verschoben werden. Die CSU würde deutsche Interessen in Europa besser vertreten, „als das bisher vor allem durch den Außenminister geschehen ist.“¹¹⁷⁷ Damit versuchte die CSU offenkundig, die EU-Osterweiterung und die Bedingungen des Beitritts zu einem Wahlkampfthema aufzubauen.¹¹⁷⁸

In seiner Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rats von Cardiff im Juni 1998 sagte Bundeskanzler Helmut Kohl mit Blick auf die Beitrittsverhandlungen: „Dabei steht außer Frage – wir sind mit diesem Thema mitten in der deutschen Innenpolitik –, dass wir in einzelnen Fragen nicht ohne langfristige Übergangsregelungen auskommen werden.“¹¹⁷⁹ In seiner Gegenrede warf der Vorsitzende der größten Oppositionsfraktion, Rudolf Scharping, der Bundesregierung vor, mit Rücksicht auf die Europaskepsis der bayerischen

1176 Vgl. Interview des deutschen Außenministers, Klaus Kinkel, zur Forderung nach einer Verschiebung der EU-Osterweiterung mit dem Kölner Stadt-Anzeiger vom 12. Mai 1998, abgedruckt in: Internationale Politik, 1998, 53. Jg., Nr. 6, S. 88/89.

1177 „Für Waigel wird es die „Vereinigten Staaten von Europa“ nicht geben“, in: FAZ v. 11.5.1998.

1178 Vgl. Henning Krumrey /Ines Zöttl, „Wahlkampf gegen Brüssel“, in: Focus, 1998, Nr. 20 v. 11.5.1998 und „Ost-Erweiterung wird nicht verschoben“. Kinkel weist Forderungen der Vertriebenen zurück“, in: FAZ v. 12.5.1998.

1179 Deutscher Bundestag, PlPr. 13/241 v. 18. Juni 1998, S. 22177-22187, 22185 (C).

Staatsregierung und der CSU nicht explizit für eine rasche Osterweiterung der EU einzutreten. Bundeskanzler Kohl befände sich in einem Widerspruch zwischen seiner Rolle als Wahlkämpfer und seinem Ziel, den europäischen Integrationsprozess voranzubringen; Kohl instrumentalisiere Europa für seinen Wahlkampf.¹¹⁸⁰ Joschka Fischer als Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen konstatierte, mit der Regierungserklärung des Bundeskanzlers sei eine „innenpolitische Veränderung des europapolitischen Klimas auch und gerade im konservativen Lager“ festzustellen. Der Begriff des deutschen Interesses stehe plötzlich im Vordergrund. Fischer erkannte die Gefahr, dass die EU-Osterweiterung „von famos Vertriebenenfunktionären, die in den Reihen der CDU/CSU-Fraktion auch noch ein Mandat haben, plötzlich an Entschädigungsforderungen“ geknüpft werde. Er sah in Bundeskanzler Kohl einen von der CSU und Bayern Getriebenen; die Osterweiterung werde von der CSU und dem bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber nicht mehr gewollt. „Für Herrn Stoiber ist die Frage der Agenda 2000 eine Ablehnung für die weitere Osterweiterung der EU.“¹¹⁸¹

2.3.2.1. Kontinuität der deutschen Erweiterungspolitik trotz des Regierungswechsels in Bonn

Die deutsche Politik war in dieser Phase unmittelbar vor Beginn der eigentlichen Beitrittsverhandlungen sichtbar gehemmt von dem ab Sommer 1998 langsam Fahrt aufnehmenden Bundestagswahlkampf und dem sich nach und nach klarer abzeichnenden Regierungswechsel. Mit der Bundestagswahl am 27. September 1998 wurde die konservativ-liberale Regierung nach 16 Jahren der Kanzlerschaft Helmut Kohls von einer Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgelöst.

Noch am 18. August 1998, also rund einen Monat vor der Bundestagswahl, hatte die europapolitische Sprecherin der SPD, Heidemarie Wieczorek-Zeul, in einem ganzseitigen Namensartikel in der FAZ auf die besondere Dimension und die Herausforderungen der Osterweiterung hingewiesen, die „mit denen der bisherigen Erweiterungen nicht vergleichbar“ seien und die den raschen Beitritt zur EU erschwerten. Im Übrigen stoße „bei der deutschen Bevölkerung die Osterweiterung bei der Mehrheit eher auf Ablehnung, bestenfalls auf Gleichgültig-

1180 Deutscher Bundestag, PlPr. 13/241, a.a.O., S. 22187-22191. Rudolf Scharping sagte: „Wer beginnt, die notwendige Reform der Europäischen Union und auch die notwendige Erweiterung der Europäischen Union zu einem Gegenstand billiger Wahlkampfrhetorik in bayerischen Bierzelten zu machen, der hat nichts von der historischen Dimension verstanden, die die Europäische Union auch behalten muß.“, S. 22190 (D).

1181 Deutscher Bundestag, PlPr. 13/241, a.a.O., S. 22196-22220, S. 22198.

keit.“¹¹⁸² Erforderlich sei deshalb eine offene Diskussion über die realistischen Chancen und Risiken der Erweiterung. Dazu gehöre auch, dass der Strukturwandel in lohnkosten- und arbeitsintensiven Branchen in der EU sich bereits mit der Assoziierung der MOEL erheblich verstärkt habe. „Durch diese Entwicklung sind Arbeitsplätze zum Beispiel in der Textil-, der Leder- und der Keramikindustrie in erheblichem Umfang verlorengegangen.“ Alle EU-Mitgliedstaaten und insbesondere die Bundesrepublik müssten ein Interesse an einem Erfolg der Osterweiterung haben. Der Beitritt müsse deshalb sorgfältig vorbereitet werden. „Ein überhasteter, schlecht vorbereiteter Beitritt wird niemandem nutzen.“ Die Positionsbestimmung der europapolitischen Sprecherin der SPD unterstrich die deutliche Skepsis der größeren Oppositionspartei gegenüber einer schnellen Aufnahme aller Beitrittsländer in die EU.¹¹⁸³ Zugleich bestätigte der Artikel, dass die SPD bereit war, die wachsende Zurückhaltung und Ängste der deutschen Bevölkerung gegenüber der EU-Osterweiterung für ihren Wahlkampf aufzunehmen.

Mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte zeichnete sich dann jedoch die Erweiterungspolitik der rot-grünen Bundesregierung durch ein überaus hohes Maß an Kontinuität aus; es wurde keine grundlegende Kursänderung in der Erweiterungspolitik vorgenommen. Die strategische Grundsatzentscheidung zugunsten einer möglichst schnellen Aufnahme der neuen Mitglieder bei einer weitgehenden Begrenzung der Lasten, die als Folge der Erweiterung auf den größten Beitragszahler in der EU zukommen würden, wurde nicht in Frage gestellt. In ihrem Koalitionsvertrag betonte die rot-grüne Koalition die Osterweiterung als „historische Chance“, die entschlossen genutzt werden müsse.¹¹⁸⁴ Unter deutschem Vorsitz sollte das Tempo der Beitrittsverhandlungen erhöht werden, so die Vorgabe der neuen Bundesregierung für die anstehende EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands. Der neue Bundesaußenminister Joschka Fischer bestätigte bei seinen Besuchen Anfang Januar 1999 in Prag und Budapest, dass auch die neue rot-grüne Bundesregierung genauso an der Osterweiterung interessiert sei wie ihre Vorgängerregierung. Er vermied es allerdings, ein konkretes Beitrittsdatum zu nennen.¹¹⁸⁵ In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 sagte Fischer als neuer Ratsvorsitzender über die

1182 Heidmarie Wieczorek-Zeul, „Nicht einfach ein ‚weiterer Beitritt‘“, in: FAZ v. 18.8.1998, S. 11.

1183 Heidmarie Wieczorek-Zeul forderte von der Bundesregierung in ihrem Artikel, den Erweiterungsprozess zu nutzen, um „zu einer gerechteren Lastenverteilung in der Europäischen Union“ zu kommen, „von der nicht nur Deutschland, sondern auch andere Netozahler, wie zum Beispiel die Niederlande, profitieren würden.“ Heidmarie Wieczorek-Zeul, „Nicht einfach ein ‚weiterer Beitritt‘“, in: FAZ v. 18.8.1998, S. 11.

1184 Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, Bonn, 20. Oktober 1998, S. 43ff.

1185 „In Prag Bedenken über Ost-Erweiterung beseitigt“, in: FAZ v. 8.1.1999.

Ziele der deutschen Präsidentschaft, dass die Erweiterung der EU „schnellstmöglich“ und „mit großem Nachdruck“ vorangetrieben werden sollte.¹¹⁸⁶ Allerdings wurde diese grundsätzliche Unterstützung der Osterweiterung – Außenminister Fischer sprach von einer „strategischen Vision“ – durch den Hinweis auf die Notwendigkeit eines „praktischen Realismus“ relativiert.

Die Bundesregierung verband offenkundig mit dieser Formel die Verfolgung nationaler Interessen. In seiner ersten Regierungserklärung stellte der neue Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Verbindung zwischen dem grundsätzlichen politischen Ziel der Osterweiterung und den wirtschaftlichen Schutzinteressen einzelner Sektoren her. Er sprach die Notwendigkeit von Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit direkt an.¹¹⁸⁷ Die rot-grüne Bundesregierung lehnte konsequent die Fixierung eines verbindlichen Beitrittsstermins ab; sie vermied damit, dass bereits vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen durch ein definiertes Zieldatum die politische Umsetzbarkeit minimiert und die zu erwartenden Erweiterungskosten erhöht würden. Bundeskanzler Schröder bezeichnete die Festlegung auf ein konkretes Beitrittsdatum zu Beginn der Beitrittsverhandlungen als einen großen Fehler¹¹⁸⁸ und Bundesaußenminister Fischer nannte die Forderung der Opposition, die Bundesregierung müsse sich nun auf ein Beitrittsdatum festlegen, als eine „reine Fiktion und zutiefst unseriös.“¹¹⁸⁹ Die neue Bundesregierung mahnte auch in dieser öffentlich geführten Diskussion mehr „Realismus“ an. Außenminister Fischer war zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft nur zur Angabe eines Zieldatums bereit, an dem das Beitrittsdatum realistischerweise bestimmt werden könne.¹¹⁹⁰ Vor dem Europäischen Parlament führte er aus: „Heute ist es noch zu früh, um ein Datum für den Beitritt zu setzen. Wenn aber Licht am Ende des Verhandlungstunnels

1186 Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer über die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 12. Januar 1999, abgedruckt in: Internationale Politik 1999, Jg. 54, H. 6, S. 86-92, S. 87/88.

1187 Vgl. Gerhard Schröder, „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen“, Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag am 10.11.1998, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 74, Bonn, 11.11.1998, S. 901-914. Barbara Lippert sprach von „betont nüchterner Sprache“. Vgl. Barbara Lippert, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik, a.a.O., S. 381.

1188 So Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung zur Vorschau auf den Europäischen Rat von Wien am 11./12. 12. 1998 vor dem Deutsche Bundestag am 10.12.1998: „Diese Frage „Wann?“ zeigt den völlig törichten Umgang mit diesem Problem.“, Deutscher Bundestag, PlPr. 14/14 v. 10. Dezember 1998, S. 823(C).

1189 Deutscher Bundestag, PlPr 14/14, a.a.O., S. 833(C).

1190 Die Bestimmung eines Zieldatums für den Beitritt in die EU wurde zu diesem Zeitpunkt von einigen Kandidaten der ersten Gruppe immer lauter gefordert; Ungarn, Polen und Slowenien hatten das Jahr 2002 bzw. 2003 für ihren Beitritt vorgesehen und ihre Verhandlungsführung in den Beitrittsverhandlungen auch auf dieses Ziel ausgerichtet. Eine Vielzahl der zu Beginn der Verhandlungen beantragten Übergangsregelungen ging auf dieses ambitionierte Zieldatum zurück.

zu sehen ist nach dem absehbaren Verhandlungsfortschritt und unter der Voraussetzung eines erfolgreichen Abschlusses der Agenda 2000 im kommenden März – wohl gegen Ende 1999 oder während des Jahres 2000 –, dann wird die Benennung eines konkreten Abschlussdatums durchaus sinnvoll, wenn nicht gar zwingend werden, um die Verhandlungen zügig zum Abschluß führen zu können.¹¹⁹¹ Unterstützung fand diese Position auch durch den französischen Staatspräsidenten und durch Kommissionspräsident Santer. Chirac bezeichnete es beim Europäischen Rat in Wien am 11./12. Dezember 1998 als ein Gebot der „Ehrlichkeit und der Vernunft“ zunächst kein Zieldatum festzulegen.¹¹⁹²

Im Zuge der Investitur der Europäischen Kommission unter dem neuen Kommissionspräsidenten Romano Prodi 1999 unterstützte die Bundesregierung die Schaffung einer gesonderten Generaldirektion Erweiterung in der Kommission und die Konzentration der erforderlichen Ressourcen und Kapazitäten in dieser neuen Generaldirektion. Zugleich konnte sie auch einen eigenen Personalvorschlag für diesen neuen politischen Schwerpunkt der Europäischen Kommission durchsetzen – der neue deutsche Kommissar Günter Verheugen wurde zuständig für die Erweiterungsverhandlungen. Dieser Personalvorschlag sollte die Wichtigkeit und die Bedeutung des Erweiterungsprozesses für die deutsche Europapolitik belegen. Gerade diese gewollte politische Symbolkraft des Personalvorschlags löste bei den neuen Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP allerdings kritische Kommentare aus.¹¹⁹³

Die Schwierigkeiten, mit denen die neue Bundesregierung zu Beginn der Beitrittsverhandlungen konfrontiert wurde, lagen in den immer deutlicher zutage tretenden fundamental unterschiedlichen Auffassungen zwischen Bewerbern und EU-Mitgliedern über Sinn und Ziel der Erweiterung.¹¹⁹⁴ Während die Regierungen der Beitrittsstaaten aus Mittel- und Osteuropa im Prozess der Osterweiterung die Vollendung der Einigung des Kontinents und die Überwindung der unnatürlichen Spaltung von Jalta sahen, rückten für die EU-Mitglieder die Kostenfrage und die Neuverteilung der knapper werdenden EU-Ressourcen, die Steuerungsfähigkeit des Prozesses und die Zukunft des Integrationsprozesses

1191 Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer über die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft, a.a.O., S. 88.

1192 Allerdings musste im Rahmen der Agenda 2000-Verhandlungen während der deutschen Präsidentschaft zur Berechnung der erweiterungsbedingten Zusatzbelastungen für den EU-Haushalt eine Arbeitshypothese für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten angenommen werden; hierfür wurde, wie von der Kommission vorgeschlagen, das Jahr 2002 angenommen.

1193 Vgl. „Die Brüssler Reifeprüfung“, in: FAZ v. 24.8.1999 und „Prodis Skalpell. Die Deutschen gehören nicht zu den Gewinnern des Revirements der EU-Kommission“, in: FAZ v. 1.10.1999.

1194 Vgl. den Bericht „Familienvergrößerung im Schnecken tempo“ des Brüssel-Korrespondent der FAZ, Peter Hort, v. 25. August 1998, der diese Fehleinschätzungen auf beiden Seiten kommentierte.

stärker in den Vordergrund. Die Öffnung des Binnenmarktes für die Konkurrenzprodukte aus Mittel- und Osteuropa würde zu einer Verschärfung des ökonomischen Strukturwandels in der EU und insbesondere in Deutschland und Österreich führen.¹¹⁹⁵ Dieser verschärfte Wettbewerbsdruck in lohnkosten- und energieintensiven Branchen könnte somit vornehmlich die klassische Wählerklientel der Sozialdemokratie treffen.

Andererseits würde die Integration der Reformstaaten in die EU und das Festhalten an der deutschen Anwaltsrolle sowie das Eintreten der rot-grünen Bundesregierung für die politischen Interessen und Ziele der Bewerber den erfolgreichen Abschluss der »Neuen Ostpolitik« der sozial-liberalen Koalition aus den 1970er Jahren symbolisieren. Aus politischen, sicherheitspolitischen aber auch volkswirtschaftlichen Erwägungen erschien die Erweiterung ohne Alternative und im grundsätzlichen Interesse Deutschlands.¹¹⁹⁶ Die neue sozialdemokratisch geführte Bundesregierung musste also auch aus einem parteipolitisch-strategischen Blickwinkel den Ausgleich zwischen den widersprüchlichen innenpolitischen, außen- und europapolitischen Interessen und Zielen vornehmen. Auf der einen Seite stand die Fortsetzung der politisch-moralisch inspirierten Politik der Solidarität mit den MOEL, die in der Kontinuität der erfolgreichen sozial-liberalen Außenpolitik stand.¹¹⁹⁷ Auf der anderen Seite mussten die ökonomisch und insbesondere die sozial- und beschäftigungspolitischen Folgen der Osterweiterung im Sinne einer nach Innen gerichteten Solidarität mit den potenziell betroffenen Branchen und Beschäftigten bedacht werden. Dass die SPD diesen Widerspruch bereits frühzeitig vor der Übernahme der Regierungsverantwortung wahrgenommen hatte, zeigte sich deutlich an den Stellungnahmen der europapolitischen Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion Heidemarie Wieczorek-Zeul, die wiederholt auf die Notwendigkeit langer Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit hingewiesen hatte.¹¹⁹⁸

1195 Vgl. Gunther Tichy, Integrationstheorie und Osterweiterung, in: Otto G. Mayer /Hans-Eckart Scharer (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union. Sind die mittel- und osteuropäischen Länder und die EU reif für eine Erweiterung?, Baden-Baden 1997, S. 11-56.

1196 Vgl. auch Peter Becker, Der Nutzen der Osterweiterung, a.a.O.

1197 In seiner Rede vor den vor der Fraktion der Sozialistischen Parteien Europas (SPE) im Europäischen Parlament am 14. Juli 1998 in Straßburg erklärte der damalige Kanzlerkandidat Gerhard Schröder: „Besonders wichtig ist die Erweiterung der Europäischen Union. Ich wiederhole die von mir in Warschau ausgesprochene Verpflichtung: Eine sozialdemokratische Regierung wird sich nachhaltig dafür einsetzen, den Transformationsprozess in den ostmitteleuropäischen Ländern in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft durch eine Intensivierung der Heranführungsstrategie und die Aufnahme in die Union zu unterstützen. Sie liegt in unser aller Interesse.“ Abgedruckt: Internationale Politik, 1998, 53. Jg., Nr. 9, S. 118-122.

1198 Vgl. hierzu auch die bereits erwähnte umfassende Positionsbestimmung von Heidemarie Wieczorek-Zeul, „Nicht einfach ein ‚weiterer Beitritt‘“, in: FAZ v. 18.8.1998, S. 11. In ihrem ganzseitigen Namensartikel stellte die europapolitische Sprecherin der SPD ei-

Auch in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung hieß es deshalb: „Um beitriffsbedingte wirtschaftliche oder soziale Brüche zu vermeiden, sind angemessene Übergangsfristen, z. B. bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, erforderlich.“¹¹⁹⁹ Dennoch blieben die Konflikte zwischen innen- und außenpolitischen Interessen, Erwartungen und Verpflichtungen bestehen. Diese Zwangslage erforderte einen politischen Spagat der deutschen Europapolitik und barg die Gefahr, auf beiden Seiten zu Enttäuschungen zu führen. Das vorsichtige, einvernehmlich abgestimmte Hineingleiten der neuen Mitglieder in die Europäische Union sollte einen Ausgleich zwischen den gegensätzlichen Interessen ermöglichen und die integrationspolitischen Risiken minimieren. Drei fundamentale Entscheidungen blieben bei diesem Vorgehen allerdings prägend:

- (1) die obligatorische Verpflichtung auf das Endziel der Vollmitgliedschaft;
- (2) die verbindliche Verpflichtung der EU, den neuen Mitgliedern eine ausreichende Hilfe auf diesem Weg zu gewähren und
- (3) die umfassende und fundamentale Reform der Europäischen Union und ihrer Institutionen und Politiken, um die ökonomische Stabilität und politische Dynamik des europäischen Integrationsprozesses auch in einer Union der 27 garantieren zu können.

Auch die neue Bundesregierung verfolgte deshalb eine eher pragmatische Erweiterungspolitik, die zum Teil als eine Politik des „neuen Realismus“ oder der „Nüchternheit“¹²⁰⁰ charakterisiert wurde. Die Formulierung des neuen Bundeskanzlers, die Beitrittsverhandlungen mit „Augenmaß“ zu führen, ohne „falsche Illusionen“ bei den Beitrittsländern zu schüren, entsprach insofern den strategischen Überlegungen der Arbeitsebene in den Bundesministerien. Dennoch versuchte die neue Bundesregierung, die vernehmbar geäußerte Skepsis der Beitrittsländer der ersten und zweiten Gruppe gegenüber den Kontinuitätsversicherungen in der deutschen Erweiterungspolitik abzubauen. Der Besuch des neuen Außenministers Joschka Fischer in Warschau diente deshalb dem Ziel, diese „Irritationen“¹²⁰¹ auszuräumen.

nen Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Angleichungsprozess der Beitrittsstaaten und der Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit her.

1199 Vgl. Koalitionsvereinbarung „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, a.a.O., S. 44.

1200 Dorothea Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998-2002. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene, Hamburg 2004, S. 204ff. Auch Marcin Zaborowski, a.a.O., S. 110; Anneke Hudalla /August Pradetto, Desintegration durch Integration, a.a.O., S. 40ff.

1201 Vgl. Dorothea Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, a.a.O., S. 205.

2.3.2.2. Die Aufnahme der Verhandlungen im Oktober 1998

Unter österreichischem Vorsitz begann im Oktober 1998 die Vorbereitung der EU auf die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen und die Erarbeitung von insgesamt 42 gemeinsamen Verhandlungspositionen; am 5. Oktober 1998 entschied der Allgemeine Rat schließlich, die konkreten Verhandlungen mit den Kandidaten der ersten Gruppe aufzunehmen. Eine wichtige Streitfrage bei den Verhandlungen innerhalb der EU-15 war die Kategorisierung der Verhandlungskapitel und die Formulierung zur Schließung unproblematischer Kapitel. Bereits die Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen für die ersten sieben Verhandlungskapitel bestätigte eine Lagerbildung in der EU-15. Einerseits wollten einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Österreich, bereits bei der formellen Eröffnung einiger unproblematischer Kapitel wie z. B. „Ausbildung“ oder „kleine und mittlere Unternehmen“ den Beitrittsländern angesichts des fehlenden Verhandlungsbedarfes anbieten, diese Kapitel sofort vorläufig zu schließen. Deutschland warb in der Arbeitsgruppe des Rates für eine positive Formulierung, nachdem unproblematische Kapitel „provisorisch beiseite gelegt werden“ könnten. Dagegen lehnten einige Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Spanien, eine entsprechende Formulierung in der EU-Position ab, da ein solches überaus positives Signal an die Beitrittsländer keineswegs erforderlich sei. Auch in anderen Kapiteln, wie z. B. dem Kapitel Telekommunikation, für die einige Beitrittsländer zum Teil lange Übergangsfristen beantragt hatten, wurde diese Gruppenbildung innerhalb der EU deutlich: Während einige Staaten die Beitrittsländer lediglich auffordern wollten, ihre Anträge zu überdenken, versuchten andere Mitgliedstaaten die Formulierung durchzusetzen, dass die EU die Rücknahme der Anträge auf Übergangsfristen „erwarte“.¹²⁰²

Erst unmittelbar vor Beginn der konkreten Beitrittsverhandlungen mit den sechs Kandidaten der ersten Gruppe auf Stellvertreterebene Ende Oktober verständigten sich die Mitgliedstaaten auf die gemeinsamen Verhandlungspositionen und die Einstufung der Kapitel in drei Kategorien –

- a) unproblematische Kapitel, die keine weiteren Verhandlungen erforderten (allerdings behielt sich die EU vor, jederzeit auf diese Kapitel zurückzukommen);
- b) Kapitel, für die Übergangsfristen von den Beitrittsländern beantragt worden seien und

1202 Ungeklärt blieb zunächst ebenfalls die weitere Behandlung des Sonderfalls Zypern. Während Frankreich, Deutschland, Italien und die Niederlande die Aufnahme eines Konfliktherdes in die EU ablehnten oder zumindest diskutieren wollten, lehnte Griechenland eine solche Diskussion strikt ab und drohte mit der Blockade des gesamten Erweiterungsprozesses, wenn die Verhandlungen mit der Republik Zypern (also dem Südtail der geteilten Insel) nicht fortgesetzt würden. Im Frühjahr 1999 brach das Zypern-Problem und damit der französisch-griechische Gegensatz an der Frage der Öffnung des Verhandlungskapitels zur Zollunion offen auf.

c) Kapitel, bei denen auch die EU Verhandlungsbedarf habe.

Die Frage, ob und wann die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit weiteren Kandidaten empfohlen werden sollte, wie es Dänemark und Schweden mit Blick auf die beiden baltischen Staaten in der zweiten Gruppe forderten, wurde zum strittigen Thema im Herbst 1998. Gegen diese Forderung sprach sich insbesondere Frankreich aus, das einen Automatismus ablehnte, nach dem eine positive Bewertung in den Fortschrittsberichten zur Aufnahme von Verhandlungen führen müsse. Vielmehr sei eine politische Entscheidung durch den Europäischen Rat und unter Berücksichtigung der Agenda 2000-Verhandlungen und der Verhandlungen über die institutionellen Reformen erforderlich. Deutschland verfolgte in dieser, für den Fortgang des Erweiterungsprozesses grundsätzlichen Frage, eine eher vermittelnde Position. Danach sollte eine politische Entscheidung über die Aufnahme konkreter Beitrittsverhandlungen mit weiteren Kandidaten auf der Basis objektiver Kriterien erfolgen. Für den anstehenden Europäischen Rat in Wien solle diese Entscheidung allerdings noch nicht erfolgen, sondern lediglich die guten Fortschritte der baltischen Staaten Lettland und Litauen in einer Erklärung gewürdigt werden. Diese deutsche Strategie wurde zur Grundlage der Einigung des Europäischen Rats in Wien. Die Staats- und Regierungschefs folgten damit der Empfehlung der Europäischen Kommission, die in ihrem Fortschrittsbericht festgestellt hatte, dass noch kein Land der zweiten Gruppe reif für die Aufnahme von Verhandlungen sei. Zugleich wurde die Kommission beauftragt, bis zum Treffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1999 in Helsinki einen Bericht zu dieser Frage vorzulegen.

Der taktische Kern des deutschen Vorschlags war die Vertagung der Entscheidung über die Ausweitung der Verhandlungsgruppe beim Treffen der Staats- und Regierungschefs in Wien und die Konzentration auf den Abschluss der Agenda 2000-Verhandlungen. Die deutsche Erweiterungspolitik versuchte auch in dieser Frage, eine Verbindung von Erweiterung und innerer Reform der finanzwirksamen Politiken und damit das Schnüren von Verhandlungspaketen zu verhindern. Die Schrittfolge sah zunächst den Abschluss der Agenda 2000-Verhandlungen und damit die Begrenzung der erweiterungsbedingten Zusatzlasten vor. Erst anschließend sollte die Frage beantwortet werden, welche neuen Kandidaten in die Gruppe der Verhandlungspartner aufgenommen werden sollten. Die Trennung der beiden Verhandlungsrunden war ein Beleg dafür, dass die deutschen Verhandlungsziele für die Agenda 2000-Verhandlungen indirekt auch die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses mitbestimmten. Ebenso wie die größten Nettoempfänger aus dem EU-Budget darauf drängten, die vermeintlich größten Nutznießer der Osterweiterung, nämlich Deutschland und Österreich, stärker in die Finanzierungspflicht der Erweiterungskosten zu nehmen und deshalb eine vorzeitige Deckelung des Finanzrahmens und damit eine potenzielle Verringerung der nationalen Rückflüsse verhindern wollten, ebenso versuchte die deutsche Politik, gerade diese Verbindung der beiden Verhandlungsprozesse

zu unterbinden und beide Blöcke nacheinander und getrennt voneinander zu verhandeln. Wenn die Gesamtsumme der Finanziellen Vorausschau in einem ersten Schritt festgezurrut werden könnte, wären die Bruttobelastungen für den Bundeshaushalt kalkulierbar und die Konfliktlinie würde sich in der Folge zu der Frage verschieben, wie das zuvor vereinbarte Budget auf die ärmeren alten und neuen Mitgliedstaaten verteilt werden sollte.

Die deutschen Verhandlungsziele für eine deutlich verbesserte Beitragsgerechtigkeit und einer Verringerung des negativen deutschen Nettosalos standen insofern im Hintergrund der strategischen Fragen über die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses; sie wurden zu den zentralen Anliegen der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999. Auch durch die Verschiebung der Entscheidung über die Ausweitung der Gruppe der Verhandlungspartner auf die zweite Hälfte des Jahres 1999 wurde dieses Jahr zu einem „Wendepunkt“¹²⁰³ des Erweiterungsprozesses – mit der Verständigung auf die Agenda 2000 sollte die Grundlage geschaffen werden, um die Beitrittsverhandlungen wirklich erfolgreich abschließen zu können, also um eine Lösung auch bei den finanzwirksamen Verhandlungskapiteln erreichen zu können.

2.3.2.3. Die Intensivierung der Beitrittsverhandlungen unter deutscher und finnischer Präsidentschaft 1999

Nach dem deutschen Fahrplan für die Beitrittsverhandlungen sollten im ersten Halbjahr 1999 die unter österreichischem Vorsitz noch nicht geschlossenen Kapitel (Kultur und Audiovisuelles; Telekommunikation; Industriepolitik und GASP) bis Ende Januar/Anfang Februar 1999 abgeschlossen werden und anschließend mindestens vier neue Kapitel (Gesellschaftsrecht, Statistik, Fischerei und Verbraucherschutz) geöffnet werden. Für die zweite Hälfte des Vorsitzes war sogar die Verständigung auf gemeinsame Verhandlungspositionen der EU für die Kapitel Freier Warenverkehr, Wettbewerb, Außenbeziehungen und Zollunion vorgesehen sowie eine Beitrittskonferenz auf Ministerebene im Juni und zwei auf Stellvertreterebene im April und im Mai 1999.

Trotz dieses ambitionierten Programms für die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen rückten unter der deutschen Präsidentschaft die internen Reformen der EU an die Spitze der politischen Agenda. Neben der Einigung auf die Agenda 2000, also den Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006, mit dem die finanzielle Grundlage für Aufnahme neuer Mitglieder bereitet werden sollte, verfolgte die deutsche Präsidentschaft auch das Ziel der institutionellen Reformen und der Verständigung auf das Projekt einer Europäischen Charta der Grundrech-

1203 Vgl. Peter Ludlow, *The Making of the New Europe*, a.a.O., S. 29ff.

te.¹²⁰⁴ Die Beitrittsverhandlungen verloren an politischer Aufmerksamkeit. Auf Arbeitsebene wurden die Verhandlungen dafür umso intensiver fortgesetzt¹²⁰⁵; damit rückten automatisch stärker die technischen Fragen der Beitrittsverhandlungen in den Vordergrund. So z. B. die Probleme der Beitrittskandidaten, den europäischen *acquis communautaire* nicht nur in ihr nationales Recht zu übernehmen, sondern dieses Recht auch tatsächlich anzuwenden. Daneben waren eine Reihe von handelspolitischen Streitfällen im Rahmen der begrenzten Marktöffnung durch die Europa-Abkommen ungelöst. Der deutsche Vorsitz versuchte, Handelskonflikte zwischen der EU oder einigen Mitgliedstaaten und einzelnen Beitrittsländern in den Assoziierungsgremien zu behandeln und nicht in die Beitrittsverhandlungen hinüber schwappen zu lassen.¹²⁰⁶ Insgesamt konnten bis zum Sommer 1999 knapp die Hälfte der Verhandlungskapitel geöffnet werden und insgesamt 48 vorläufig geschlossen werden.¹²⁰⁷

Die taktische Entscheidung der Bundesregierung, die Erweiterungsverhandlungen vornehmlich auf Arbeitsebene voranzutreiben und sich auf politischer Ebene auf die Agenda 2000-Verhandlungen zu konzentrieren sowie eine politische Entscheidung zur Einberufung einer Regierungskonferenz zur Klärung der institutionellen Reformen herbeizuführen, war in zweifacher Hinsicht erfolgreich. Zum einen konnte auf Arbeitsebene durch die Konzentration auf verhandlungstechnische Fragen das Tempo der Beitrittsverhandlungen weiter erhöht werden. Zum anderen wurden mit der Einigung auf die Agenda 2000 beim Gipfel in Berlin und mit der Einberufung der nächsten Regierungskonferenz durch den Europäischen Rat in Köln die institutionellen Voraussetzungen für die Aufnahme neuer Mitglieder geschaffen bzw. vorbereitet.

Im zweiten Halbjahr 1999 kamen unter finnischer Präsidentschaft erstmals auch für Deutschland sensible Verhandlungskapitel auf die Tagesordnung – so die Verständigung auf eine gemeinsame europäische Verhandlungsposition zu dem Kapitel Sozialpolitik und die Diskussion über die Ergebnisse des *screenings* durch die Europäische Kommission in den Kapiteln Verkehr/Transport, Umwelt, freier Dienstleistungsverkehr sowie den beiden ausgabenwirksamen Bereichen Landwirtschaft und Strukturpolitik.

1204 Bereits in der Koalitionsvereinbarung hatten SPD und Grüne vereinbart, dass die Bundesregierung eine solche Initiative starten werde. Die Bundesregierung hatte dieses Vorhaben deshalb in ihr Präsidentschaftsprogramm aufgenommen und eine Diskussion über diese Idee während des Europäischen Rats von Köln vorgesehen.

1205 Unter deutschem Vorsitz traf die Arbeitsgruppe „Erweiterung“ des Rates nun zweimal wöchentlich zusammen.

1206 Dies betraf Vorwürfe gegenüber einer protektionistischen Politik Polens zum Schutz der Stahlindustrie und die Einrichtung von speziellen Sonderwirtschaftszonen in Polen ebenso wie das bilaterale österreichisch-slowenische Problem grenznaher Duty-free Shops.

1207 Davon sieben mit Polen und Estland, acht mit Tschechien, Ungarn und Slowenien und zehn mit Zypern.

In dem Kapitel Sozialpolitik lehnte die Bundesregierung zunächst die Einräumung von Übergangsregelungen (zum Beispiel im Bereich der Gesundheit und des Schutzes am Arbeitsplatz) zugunsten der Beitrittskandidaten ab, um Auswirkungen auf den Binnenmarkt zu vermeiden und um mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen.¹²⁰⁸ Bereits bei der Vorbereitung des Programms für den Arbeits- und Sozialbereich der deutschen Ratspräsidentschaft hatte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gefordert, dass der Arbeits- und Sozialministerrat eine aktive und mitentscheidende Rolle in den Beitrittsverhandlungen zum Kapitel Sozialpolitik und Binnenmarkt übernehmen müsse. Die Positionsfestlegung der EU dürfe nicht alleine den Außen- und Wirtschaftsministern überlassen werden. Auch die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der deutschen Länder hatte bereits im November 1998 beschlossen, dass die Osterweiterung nicht zulasten der erreichten wirtschaftlichen und sozialen Standards in der EU gehen dürfe. Eine Überforderung der derzeitigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wäre weder im Sinne der Union selbst, noch der Beitrittskandidaten. Bis zu einer annähernden Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse seien längere Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit unvermeidlich. Deshalb müssten „zur akzeptablen Gestaltung des Prozesses mit den einzelnen Beitrittskandidaten Rahmenbedingungen und Regelungen getroffen werden (...), die auch die Vereinbarung von Übergangsfristen erfordern werde.“¹²⁰⁹ Die Übernahme des sozialpolitischen *acquis communautaire* sei eine unerlässliche Voraussetzung für die Erweiterung, um das Funktionieren des Binnenmarkts nicht zu gefährden. Auf der anderen Seite drängten die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft ebenso wie die Gewerkschaften auf die Einhaltung europäischer Standards in den Beitrittsländern, bevor der Binnenmarkt geöffnet werde. Insbesondere die deutsche Wirtschaft lehnte Übergangsfristen als wettbewerbsverzerrend ab.

Von grundsätzlicher politischer Bedeutung für den Erweiterungsprozess wurde die im Dezember 1999 anstehende Entscheidung über die Ausweitung der Gruppe von Kandidatenländern, mit denen konkrete Beitrittsverhandlungen geführt werden sollten. Die Vertagung dieser Frage beim Gipfel in Wien auf das Treffen des Europäischen Rats in Helsinki hatte die Rahmenbedingungen für die Einigung auf die Agenda 2000 verbessert. Allerdings war mit dem Ausbruch des

1208 Mit diesen Vorbehalten fand sich die deutsche Verhandlungsführung in einem engen Schulterschluss mit Österreich wieder. Allerdings vertrat Österreich in vielen Bereichen, wie z.B. dem Kapitel Energie (mit Blick auf die Sicherheitsstandards von Atomkraftwerken in Mittel- und Osteuropa), dem Kapitel freier Kapitalverkehr oder dem Umweltkapitel noch weitaus restriktivere Positionen.

1209 75. ASMK (Konferenz der Arbeits- und Sozialminister) am 4./5. November 1998 in Schloß Waldthausen bei Mainz, TOP 10.3 Beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte der Erweiterung der Europäischen Union.

Kosovo-Konfliktes im März 1999 der politische Druck auf die EU gewachsen, um einen „positiven Beitrag zu Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent“¹²¹⁰ zu leisten, mit den sechs Kandidaten der zweiten Gruppe konkrete Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Mit dieser Entscheidung wurde ein Strategiewechsel in der Erweiterungspolitik eingeleitet, denn mit der Öffnung des Verhandlungsprozesses gab die EU ihr ursprüngliches Gruppen- oder Prozessmodell zugunsten des Startlinien- oder Regattaansatzes auf. Geopolitische Erwägungen und eine auf politische Sicherheit und Stabilität in unmittelbarer geografischer Nähe zur Europäischen Union zielende Politik bestimmten auch die deutsche Erweiterungspolitik.¹²¹¹ Bundeskanzler Schröder sprach in seiner Regierungserklärung vor dem Treffen des Europäischen Rats in Helsinki vor dem Deutschen Bundestag davon, dass mit dem Beschluss zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit den Ländern der zweiten Gruppe „ein klares politisches Signal“ gegeben werde, „das Signal nämlich, dass Reformbemühungen von der Europäischen Union auch honoriert werden.“¹²¹² In den Augen von Bundesaußenminister Fischer blieb die Osterweiterung das „wichtigste strategische Ziel der EU.“¹²¹³ Diese übergreifenden politischen Argumente ließen die unmittelbar mit den Beitrittsverhandlungen in Zusammenhang stehenden technischen und verhandlungstaktischen Fragen in den Hintergrund rücken. Die politische Grundsatzentscheidung dominierte über die alltäglichen Einzelfallentscheidungen.

Der Strategiewechsel führte zu höchst kontroversen innenpolitischen Diskussionen zwischen den Regierungsfractionen und den Oppositionsparteien. Zwar stand dabei die Frage der Einbeziehung der Türkei in den Kreis der Beitrittskandidaten im Mittelpunkt und formell unterstützte die Opposition auch die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit den Kandidaten der zweiten Gruppe. Aber CDU/CSU machten ihre Kritik an grundsätzlichen Punkten fest, die den gesamten Erweiterungsprozess betrafen: die Agenda 2000 habe die EU nicht angemessen auf die schwierigen Verhandlungen vorbereitet und müsse nachgebessert werden. Angesichts der Ängste in der deutschen Bevölkerung müsse „möglichst

1210 Schussfolgerungen des Vorsitizes, Europäischer Rat von Helsinki am 10./11. Dezember 1999, Ziffer 10.

1211 In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament zum Abschluss der deutschen Ratspräsidentschaft sprach Bundesaußenminister Fischer von der Notwendigkeit der „Dynamisierung der Erweiterung“ als Konsequenz aus dem Kosovo-Konflikt. Barbara Lippert sprach in diesem Zusammenhang von einer „Post-Kosovo-Präventionspolitik“. Vgl. Barbara Lippert, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989, a.a.O., S. 385.

1212 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat von Helsinki, in: Deutscher Bundestag, PlPr. 14/77 v. 3. Dezember 1999, S. 7062(A).

1213 Joseph Fischer: Kluge Selbstbeschränkung, multilaterale Interessenvertretung. Überlegungen zur Neujustierung der deutschen Außenpolitik. Rede vor der Mitgliederversammlung der DGAP in Berlin am 24.11.1999, in: FAZ v. 26.11.1999.

Risiken und negativen Folgen einer überhasteten Erweiterung begegnet werden.“ Die CDU/CSU sah die Gefahr der Aufweichung der Kopenhagener Beitrittskriterien und falscher politischer Kompromisse.¹²¹⁴ Damit versuchte nun die CDU/CSU in ihrer neuen Rolle als Oppositionspartei die deutliche Skepsis in der deutschen Bevölkerung gegenüber der Osterweiterung der EU für die parteipolitische Auseinandersetzung zu instrumentalisieren, während die SPD als neue Regierungspartei an europapolitische Grundsatzziele erinnerte und sehr grundsätzliche Argumente anführte.

Die FDP forderte die Bundesregierung auf, sich in der EU für ein konkretes Zieldatum für die ersten Beitritte einzusetzen und nannte das Jahr 2002. Der Erweiterungsprozess benötige dringend eine größere Dynamik und müsse beschleunigt werden. Dazu sei „endlich eine deutsch-französische Einigung herbeizuführen und anschließend ein gemeinsame Initiative im Kreise der 15 zu ergreifen“.¹²¹⁵ Die FDP begrüßte auch die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit den Staaten der zweiten Gruppe.

Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber war in seiner Kritik an der Erweiterungspolitik der rot-grünen Bundesregierung sehr deutlich und prägnant. In seiner Erwiderung zur Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder betonte er einseitig die Probleme, Herausforderungen und die Auswirkungen der Osterweiterung für Deutschland, die von der Bundesregierung sorgfältiger beachtet und öffentlich thematisiert werden müssten: „Von den Auswirkungen werden auch wir Deutsche massiv betroffen sein. Natürlich gewinnen wir auf der einen Seite neue Absatzmärkte, aber auf der anderen Seite drohen finanzielle Mehrbelastungen, ein verstärkter Druck auf unseren Arbeitsmarkt und Probleme für die Sicherheit an den Außengrenzen.“ Er lehnte die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den Staaten in der zweiten Reihe zwar nicht grundsätzlich ab, aber die Erweiterung müsse „solide geplant und durchgeführt werden.“¹²¹⁶ Dazu gehörten auch angemessene Übergangsfristen in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit, Landwirtschaft, im Dienstleistungssektor und bei den sozialen Sicherungssystemen, um „nachteilige und unerwünschte wirtschaftliche oder soziale Folgen“¹²¹⁷ zu vermeiden. Die Union vertrat eine Politik nach dem Motto »Sorgfalt ist wichtiger als Geschwindigkeit« und warf der Regierung vor, eine gegenteilige Politik zu verfolgen, d.h. »Tempo vor Qualität«. Allerdings

1214 Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Regierungskonferenz 2000 und Osterweiterung – Herausforderung für die Europäische Union an der Schwelle zum neuen Millennium, Drs. 14/2233 v. 30. November 1999.

1215 Deutscher Bundestag, Antrag der FDP, Europäischer Rat in Helsinki: EU-Erweiterung voranbringen, politische Union vertiefen, Drs. 14/2246 v. 1. Dezember 1999.

1216 Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber im Deutschen Bundestag, PlPr. 14/77 v. 3. Dezember 1999, S. (C)7065/(A)7066.

1217 Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Regierungskonferenz 2000 und Osterweiterung – Herausforderung für die Europäische Union an der Schwelle zum neuen Millennium, Drs. 14/2233 v. 30. November 1999, Ziffer 4.

waren zwischen dem Wortlaut des Antrags der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der Rede des CDU-Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble einerseits und des bayerischen Ministerpräsidenten andererseits deutliche Akzentunterschiede erkennbar.¹²¹⁸ Stoiber warf der Bundesregierung vor, die deutschen Interessen nicht angemessen in den Beitrittsverhandlungen zu vertreten und sprach von einem „Abenteuer mit ungewissem Ausgang“, wenn die Kopenhagener Beitrittskriterien nicht ausreichend in den Beitrittsverhandlungen beachtet würden. Der Entschließungsantrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion beinhaltete dagegen noch die Aufforderung an die Bundesregierung, „auf eine zügige Umsetzung der Erweiterung hinzuwirken.“ Die Union versuchte offensichtlich, die Politik der Regierung aus primär innenpolitischen Erwägungen zu kritisieren, ohne die Kontinuität zur Politik der eigenen Regierung allzu offensichtlich in Frage zu stellen.

Bei dieser »sowohl-als auch«-Strategie wurde die Opposition im Bundestag immer deutlicher von den nun zur Vorsicht und zur Sorgfalt mahnenden Wirtschaftsverbänden unterstützt. Die Spitzenverbände BDI und BDA, der DIHT und auch der ZDH drängten seit Mitte 1999 auf sorgfältige Beitrittsverhandlungen gemäß der Prämisse »Qualität vor Tempo«. Die Bundesregierung sollte strikt auf die Kohärenz des Binnenmarkts achten und Übergangsregelungen nur als seltener Ausnahme zustimmen. Der DIHT hatte bereits 1997 gefordert, dass die Beitrittskandidaten den *acquis communautaire* „möglichst vor dem Beitritt vollständig übernehmen und konsequent anwenden“¹²¹⁹ sollten. Lange Übergangszeiten und zahlreiche Übergangsregeln im Binnenmarkt seien in jedem Fall zu vermeiden. BDI und BDA forderten, dass die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten nur erfolgen könne, wenn die Übernahme und die volle Anwendung des *acquis communautaire* so rasch und umfassend wie möglich sichergestellt seien. Unbefristete Ausnahmeregelungen wurden abgelehnt; Übergangsfristen sollten so begrenzt wie möglich bleiben und nur „mit klaren Verpflichtungen zur Vorbereitung auf die volle Übernahme und Anwendung“¹²²⁰ vereinbart werden. Und auch der DGB befürwortete eine restriktive Verhandlungsführung und forderte

1218 Der europapolitische Sprecher der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen Christian Sterzing sprach diese Unterschiede in seiner Rede deutlich an: „Die Widersprüchlichkeit dessen, was Herr Stoiber gesagt hat, besteht darin, dass das Bekenntnis zum Erweiterungsprozeß zwar immer wieder erfolgt, danach aber im Grunde nur noch die Mängel, die Fehler, die Risiken, die Gefahren aufgezählt wurden.“ Bundesaußenminister Fischer sagte in seiner Rede: „Die heutigen Reden der Kollegen Schäuble und Stoiber könnten gegensätzlicher nicht sein.“ Deutscher Bundestag, PlPr. 14/77, a.a.O., S. (C)7074 und (C)7084.

1219 DIHT, Positionspapier zur EU-Osterweiterung/Agenda 2000, Bonn, Dezember 1997, S. 6.

1220 BDI/BDA, Positionspapier zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 1999, Köln, September 1998, S. 8.

„angemessene Maßnahmen“ zum Schutz des deutschen Arbeitsmarktes vor Sozial- und Umweltdumping.

In der Praxis bedeutete die Entscheidung, nunmehr mit 12 Kandidaten über die Bedingungen des Beitritts zur EU zu verhandeln, zunächst noch keine Aufgabe der Einstufung der Verhandlungspartner in zwei Gruppen. Die Ausweitung des Kandidatenkreises implizierte allerdings eine Stärkung des Prinzips der Differenzierung – jedes beitriftswillige Land sollte für sich genommen und entsprechend seiner Fortschritte beurteilt werden. Diese neue Verhandlungsstrategie sollte den Kandidaten der Helsinki-Gruppe eine realistische Aufholperspektive einräumen, ohne den Reform- und Anpassungsdruck an die Europäische Union zu verringern. Damit wurde aus dem Blickwinkel der Bundesregierung die Bedeutung der Kopenhagener Beitrittskriterien und die Einhaltung des *acquis communautaire* in den künftigen neuen Mitgliedstaaten weiter verstärkt. In ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion¹²²¹ zur Erweiterung der Europäischen Union betonte die Bundesregierung: „Die Erfüllung dieser Kriterien [der Kopenhagener Beitrittskriterien, der Verf.] ist erforderlich, damit die Stoßkraft der europäischen Integration erhalten bleibt.“¹²²² Sie unterstützte deshalb die deutliche Betonung der Beachtung und Implementierung des *acquis communautaire* durch die Beitrittskandidaten in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Helsinki.¹²²³

2.3.2.4. Die Modalitäten der Beitrittsverhandlungen in der innenpolitischen Auseinandersetzung

Das Jahr 2000 stand ganz im Zeichen des Vertiefungsprozesses der EU – die Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza nahm am 14. Februar 2000 ihre Arbeit auf und das deutsche Projekt zur Erstellung einer europäischen Charta der Grundrechte wurde mit der konstituierenden Sitzung des Grundrechtekonvents am 17. Dezember 1999 begonnen. Damit stand nach der Verständigung auf den Finanzrahmen Agenda 2000 die institutionelle und integrationspolitische Vorbereitung der EU auf der europäischen Tagesordnung. Die Osterweiterung musste in ihrer Dringlichkeit hinter dieser inneren Reform zurücktreten. Die Arbeitsebene bestimmte nicht zuletzt aus diesem Grund weiterhin die Beitrittsverhandlungen; jedenfalls fanden sie keine erhöhte Aufmerksamkeit der politischen

1221 Deutscher Bundestag, Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur Erweiterung der Europäischen Union, Drs. 14/3872 v. 4. Juli 2000.

1222 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur Erweiterung der Europäischen Union, Drs. 14/5232 v. 7. Februar 2001, S. 2.

1223 Dort hieß es in Ziffer 11: „Fortschritte bei den Verhandlungen müssen mit Fortschritten bei der Einbeziehung des Besitzstands in einzelstaatliches Recht und bei der tatsächlichen Durchführung und Durchsetzung des Besitzstands einhergehen.“

Ebene. Dennoch wurden für die vorhersehbar strittigen Verhandlungsthemen der politische Boden bereitet und erste Positionen zu spezifischen Übergangsfristen festgezurr. In dieser Frage der Gewährung und der Ausgestaltung von Übergangsregelungen musste sich die tatsächliche Bereitschaft zur Aufnahme neuer Mitglieder und zur Übernahme der damit verbundenen zusätzlichen finanziellen, ökonomischen und sozialen Belastungen beweisen.

Im Europa-Ausschuss des Deutschen Bundestags wurden die Wahrscheinlichkeit, die Wünschbarkeit, die Unvermeidbarkeit und die Kriterien für die Gewährung von Übergangsregelungen seit Herbst 1999 intensiv diskutiert. Dabei wurde von einigen Abgeordneten der Oppositionsfraktionen wiederholt das hohe Tempo der Beitrittsverhandlungen hinterfragt. Nach den Diskussionen mit Repräsentanten der Bundesregierung im Vorfeld des Europäischen Rats von Helsinki suchte der Ausschuss am 1. Dezember 1999 das Gespräch mit den Botschaftern der Beitrittskandidatenländer in Berlin, bei dem es insbesondere um die Beitrittsreife der Kandidaten und um die Frage der Notwendigkeit von Übergangsregelungen ging.¹²²⁴

Die Bundesländer formulierten zu diesem Zeitpunkt deutlich ihr Interesse, in die Verhandlungen eng einbezogen zu werden. Neben den Europaministern befassten sich auch mehrere Fachministerkonferenzen (die Wirtschaftsminister-, die Umweltminister-, Arbeits- und Sozialminister- und die Justizministerkonferenz) mit der Osterweiterung der EU, den Konsequenzen und dem Problem der Übergangsregelungen. Die Länder diskutierten intensiv die Bedingungen für die Einbeziehung neuer Mitgliedstaaten in die ausgabenwirksamen Politikbereiche, also die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik, die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Garantie der inneren Sicherheit und des Schutzes vor organisierter Kriminalität. Übergangsregelungen seien wohl unvermeidbar und zum Teil auch erforderlich; sie müssten aber „sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht auf das notwendige Maß beschränkt werden.“¹²²⁵ Übergangsregelungen sollten sich an eindeutigen und objektiven Kriterien orientieren, eindeutig definierte Zeiträume betreffen, Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt vermeiden und auf die regionalen Besonderheiten und die Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen in den grenznahen Regionen Rücksicht nehmen.

Die bayerische Staatsregierung, als wichtigstes Sprachrohr der innenpolitischen Opposition, legte im März 2000 ein ausführliches Positionspapier vor, in dem als leitendes Prinzip für die Beitrittsverhandlungen der Grundsatz »Sorgfalt

1224 Vgl. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Europaausschuss und EU-Erweiterung II, Gespräch mit den Botschaftern der zehn Mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidatenländer sowie Zypern und Malta, Texte und Materialien, Band 7, Berlin, Juni 2000.

1225 Vgl. 25. Europaministerkonferenz der Länder am 29. Mai 2000 in Schlangenbad, TOP 1 Erweiterungsprozess der Europäischen Union, Ziffer 8 und 9.

vor Geschwindigkeit« definiert wurde.¹²²⁶ Als eine Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen benannte Bayern die Vereinbarung von angemessenen Beitrittsmodalitäten, die wirtschaftliche und soziale Verwerfungen für beide Seiten weitestgehend ausschließen sollten. In dem bayerischen Papier wurde diese grundsätzliche Position für insgesamt elf Bereiche konkretisiert. Dabei zog sich durchgängig durch alle behandelten Politikbereiche eine zweifache Intention: Einerseits sollte mit Schutzregelungen zugunsten der deutschen bzw. der bayerischen Wirtschaftsunternehmen mögliche Wettbewerbsverzerrungen oder ein verschärfter Preis- bzw. Kostenwettbewerb verhindert werden. Dazu gehörte auch die Forderung, dass die EU-Normen und Standards möglichst vollständig und effektiv zum Zeitpunkt des Beitritts umgesetzt und angewandt werden müssten, um potenzielle Kostenvorteile der mittel- und osteuropäischen Konkurrenten zu minimieren. Andererseits forderte Bayern, dass zugunsten der neuen Mitgliedstaaten nur möglichst eng begrenzte Übergangsregelungen eingeräumt würden und die Märkte schnell geöffnet werden sollten. Die polnische Forderung nach Übergangsfristen im Kapitel Freier Kapitalverkehr für den Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Flächen und den Grunderwerb für Investitionen wurden ganz abgelehnt.

Die Bundesregierung sah sich in der Frage der Übergangsregelungen in einer verhandlungstaktischen Zwickmühle: Entweder konnten sie für dynamische und schnelle Beitrittsverhandlungen eintreten, die jedoch die Gewährung längerer Fristen einschließen würde, oder sie konnte sich für gründliche und länger andauernde Verhandlungen einsetzen, bei denen weniger und kürzere Übergangsregelungen ausgehandelt werden konnten. Sie veröffentlichte ihrerseits zudem Grundsätze für die Verhandlungen über Übergangsregelungen und -fristen in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Demnach sollten Übergangsregelungen eine Ausnahme darstellen. „Sie müssen zeitlich und inhaltlich begrenzt sein und einen Plan mit eindeutig festgelegten Stufen für die Anwendung des *acquis* beinhalten. Sie dürfen nicht die Regeln und Politiken der EU abändern, deren ordnungsgemäßes Funktionieren beeinträchtigen oder zu bedeutenden Wettbewerbsverzerrungen in der EU führen.“¹²²⁷ Dennoch sah auch die Bundesregierung die Notwendigkeit von befristeten Abweichungen vom *acquis communautaire*, etwa in den Bereichen Umwelt, Energie und Infrastruktur.¹²²⁸ Im Grundsatz unterstützte sie das Vorgehen der Europä-

1226 Vgl. Staatsregierung des Freistaats Bayern, Forderungen Bayerns für die EU-Osterweiterung, v. 14. März 2000.

1227 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur Erweiterung der Europäischen Union, Drs. 14/5232 v. 7. Februar 2001, S. 3.

1228 Der Staatsminister im Auswärtigen Amt Zöpel hatte bereits im November 1999 in seiner Berichterstattung im Europa-Ausschuss des Deutschen Bundestages festgestellt,

ischen Kommission, erst spät eigene Übergangsregelungen in die Beitrittsverhandlungen einzubringen und grundsätzlich restriktiv mit den Anträgen der Kandidaten umzugehen. Ziel war es, möglichst wenige und eng begrenzte Übergangsregelungen zu vereinbaren, insbesondere für Bereiche, die mit dem Binnenmarkt zusammenhingen. Aus taktischen Erwägungen versuchte die Bundesregierung deshalb, nur wenige Abweichungen vom *acquis communautaire* selbst in die Verhandlungen von EU-Seite einzubringen. Erst in der Endphase der Beitrittsverhandlungen beabsichtigte die Bundesregierung, eigene Anträge für Übergangsregelungen vorzulegen. Übergangsfristen waren denkbar in den Bereichen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, in den Verhandlungskapiteln zum Gesellschaftsrecht, des Schutzes des geistigen Eigentums, im Arzneimittelbereich, im Verkehrskapitel und im Bereich der Landwirtschaft.

Aus Sicht der Bundesregierung stand der Abschluss der Regierungskonferenz zunächst im Vordergrund, um „die letzten internen Hindernisse für die Erweiterung aus dem Weg zu räumen.“¹²²⁹ Eine Festlegung von Beitrittsdaten, wie sie die FDP erneut forderte, lehnte die Regierung weiterhin ab, denn eine Datendiskussion würde falsche Hoffnungen und Erwartungen bei den Beitrittskandidaten wecken und vielleicht sogar einen Rückgang der Reformanstrengungen bewirken. Die Opposition setzte ihre Strategie fort, die Bundesregierung mit zum Teil widersprüchlichen Forderungen zu konfrontieren, so in die Zange zu nehmen und zu vorzeitigen Positionsfestlegungen zu veranlassen. So forderte der FDP-Europapolitiker Helmut Haussmann wiederholt und vehement einen „konditionierten“ Beitrittszeitplan mit einem festen Zieldatum, um die Beitrittsverhandlungen zu beschleunigen. Als Ziel für den Abschluss der Verhandlungen nannte er die erste Jahreshälfte 2003.¹²³⁰ Auch der Vorsitzende des Europa-Ausschusses im Deutschen Bundestag, der CDU-Abgeordnete Friedbert Pflüger, sprach sich in einem Beitrag in der FAZ für ein Zieldatum aus, das in der Endphase der Beitrittsverhandlungen entscheidend dazu beitragen könnte, „die Reformdynamik in den Beitrittsländern zu steigern, die Berechenbarkeit des Erweiterungsprozesses zu erhöhen und bei unbequemen Themen Verhandlungsdruck zu erzeugen.“¹²³¹ Die Beitrittsverhandlungen sollten, so Pflüger, bis Ende 2002 abgeschlossen sein, sodass der Beitritt bis spätestens 1. Oktober 2004 erfolgen könne. Zugleich trat er für ein »Big-Bang-Szenario« ein, also den Beitritt aller Kandidaten mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien. Die Entscheidung über die Aufnahme

dass Übergangsregelungen in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit, Grunderwerb und Umwelt wahrscheinlich seien.

1229 So Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung vor dem Treffen des Europäischen Rats in Nizza; Deutscher Bundestag, PlPr. 14/135 v. 28. November 2000, S. 13026(C).

1230 Hajo Friedrich, „Keine EU-Beitritte vor 2005 oder 2006“, in: FAZ v. 8.7.2000.

1231 Friedbert Pflüger, „Weltpolitische Verantwortung. Die Erweiterung der EU“, in: FAZ v. 20.9.2000, S. 15.

der Kandidaten könne nur eine politische sein; damit forderte er zur Aufgabe der Orientierung an den Kopenhagener Beitrittskriterien auf. Bereits Anfang 1999 hatte der früherer Bundesverteidigungsminister Volker Rühe konstatiert, dass der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur EU ab dem Jahr 2002 möglich sei. Die Ablehnung der Regierung Schröder/Fischer, einen konkreten Beitrittstermin zu benennen, widerspreche den deutschen Interessen.¹²³²

Andererseits kritisierte die CDU/CSU immer wieder das hohe Verhandlungstempo und die mangelhafte Vorbereitung der Europäischen Union auf die Osterweiterung. Sie forderte deshalb Nachverhandlungen über die Finanzielle Vorausschau und eine fundamentale Reform der europäischen Ausgabenpolitiken. Zudem stellte die CSU eine Verbindung zwischen der Osterweiterung und der institutionellen Reform der Europäischen Union in der laufenden Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza her. Ohne eine klare Kompetenzabgrenzung sei die Aufnahme neuer Mitglieder nicht möglich. Der CSU-Vorsitzende und bayerische Ministerpräsident Stoiber ging sogar soweit, mit einem »Nein« Bayerns im Bundesrat zur EU-Osterweiterung zu drohen, wenn die EU nicht umfassend reformiert werde – eine Kompetenzregelung müsse noch vor den ersten Beitritten verabschiedet werden.¹²³³

Einerseits forderte ein Teil der Opposition also von der Bundesregierung die Dynamisierung und die Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen und die Festlegung auf ein Zieldatum; andererseits bestanden andere Oppositionspolitiker auf erhöhter Sorgfalt in den Verhandlungen und machten eine erneute umfassende Reform der Europäischen Union und ihrer Politiken zur Vorbedingung der Osterweiterung.

Zunehmende politische Bedeutung wuchs der sichtbaren und auch messbaren Skepsis in der Bevölkerung gegenüber der Osterweiterung der EU zu.¹²³⁴ Nach den Eurobarometer-Meinungsumfragen stiegen gerade in Deutschland die Vorbehalte gegenüber der Osterweiterung – nahezu die Hälfte der Deutschen erwartete negative Auswirkungen der Osterweiterung auf den deutschen Arbeitsmarkt und Nachteile durch die Zunahme des Transitverkehrs sowie für die deutsche Landwirtschaft. Bereits in der Bundestagsdebatte im Vorfeld des Europäischen Rats von Helsinki hatte der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber auf die Ängste und die Ablehnung in der deutschen Bevölkerung hingewiesen und

1232 Vgl. Volker Rühe, „Die EU-Erweiterung ist 2002 möglich“, in: Die Welt v. 9.2.1999. Der Artikel wurde am 18.2.1999 auch in der polnischen Wochenzeitung „Polityka“ abgedruckt.

1233 Vgl. Stefan Ulrich /Peter Münch, „Stoiber droht mit Nein zur EU-Erweiterung“, in: SZ v. 16.9.2000.

1234 Vgl. hierzu die Darstellung in Kapitel 2.2.5. „Die EU-Osterweiterung in der öffentlichen Meinung“ in dieser Fallstudie.

damit seine Forderung nach mehr Sorgfalt und weniger Tempo bei den Verhandlungen begründet.¹²³⁵

Der innenpolitische Druck auf die Bundesregierung, in den Beitrittsverhandlungen die Ängste der deutschen Bevölkerung durch eine restriktive Verhandlungsführung Ernst zu nehmen, wurde durch ein Interview des deutschen Erweiterungskommissars Günter Verheugen dann noch verstärkt. Der Sozialdemokrat hatte in der Süddeutschen Zeitung bemängelt, dass man die Beitrittsverhandlungen nicht „hinter dem Rücken“ und „über die Köpfe der Bürger“ hinweg führen dürfe. Er plädierte grundsätzlich für Volksabstimmungen, weil dies die Eliten zwingt, sich auch zu Hause mit der Europapolitik auseinanderzusetzen und auf die Sorgen der Bevölkerung einzugehen.¹²³⁶ Sowohl Kanzler Schröder als auch Außenminister Fischer reagierten mit deutlicher Ablehnung auf diesen Vorschlag.¹²³⁷ Der CSU-Vorsitzende und potenzielle Kanzlerkandidat der CDU/CSU Edmund Stoiber hingegen griff die Äußerung Verheugens auf und forderte eine „leidenschaftliche Diskussion“; die Osterweiterung müsse zu einem „Schwerpunktthema“ des Bundestagswahlkampfes 2002 gemacht werden.¹²³⁸ Obwohl Günter Verheugen keinerlei Unterstützung für seine Überlegungen fand, belegte diese Episode und die heftige Reaktion der Bundesregierung, dass das Projekt der Osterweiterung insgesamt und insbesondere die deutsche Erweiterungspolitik unter einem zunehmenden Legitimationsdruck geriet. Nicht zuletzt deshalb lancierte die Bundesregierung eine eigene Informationskampagne zur Osterweiterung¹²³⁹ und setzte sich in Brüssel für eine gemeinsame Kommunikationsstrategie der EU ein, die aus dem gemeinschaftlichen Haushalt finanziert werden sollte.

2.3.2.5. Das deutsche Interesse an Übergangsfristen und Sonderregelungen

Mit der Verabschiedung des Erweiterungsfahrplans und der damit verbundenen Politisierung des Prozesses durch den Europäischen Rat in Nizza wurde der Verständigungsdruck innerhalb der EU-15 soweit erhöht, dass nunmehr auch zu

1235 Diese Haltung fand auch die Unterstützung von wissenschaftlicher Seite. Vgl. Axel Brüggemann /Martina Kämpfe, EU-Osterweiterung: Qualität hat Vorrang vor Geschwindigkeit, in: *Wirtschaft im Wandel*, 2000, 6. Jg, H. 7, S. 210-215. Die beiden Autoren schreiben (S. 215): „Aus Sicht des IWH sind deshalb überhastete Beitritte mit einem höheren Risikopotenzial verbunden als ihre zeitliche Verschiebung.“

1236 Vgl. SZ-Interview mit Günter Verheugen, „Das Volk soll über die EU-Erweiterung entscheiden. Der Brüsseler Beitritts-Kommissar warnt davor, wie bei der Euro-Einführung hinter dem Rücken der Bürger zu handeln“, in: *SZ* v. 2./3.9.2000.

1237 Vgl. „EU irritiert über Verheugens Referendum-Forderung“, in: *FAZ* v. 4.9.2000.

1238 Vgl. Stefan Ulrich /Peter Münch, „Stoiber droht mit Nein zur EU-Erweiterung“, in: *SZ* v. 16.9.2000.

1239 Vgl. „Offen für den Osten“, in: *Der Spiegel*, 2000, Nr. 37 v. 11.9.2000, S. 34.

den sensiblen Bereichen Kompromisse möglich wurden. Mit der Aktivierung der politischen Ebene für die EU-internen Verhandlungen wurde der Boden bereitet für die Verknüpfung sehr unterschiedlicher Interessen und Verhandlungsstränge.

Bis zum Jahr 2000 war die deutsche Verhandlungsstrategie noch erfolgreich damit, die unterschiedlichen Verhandlungsstränge auf europäischer Ebene klar voneinander zu trennen – über den Finanzrahmen Agenda 2000 sollte unabhängig von den Beitrittsverhandlungen verhandelt werden und die Finanzverhandlungen sollten vor dem Beginn der konkreten Beitrittsverhandlungen abgeschlossen sein. Die gleichen taktischen Überlegungen galten für die Verhandlungen über die institutionellen Reformen in der EU, die bis Ende 2000 erfolgreich abgeschlossen sein sollten. Die Intensivierung und die notwendige Politisierung der Beitrittsverhandlungen eröffnete nun jedoch die Möglichkeit zur Verknüpfung verschiedener Verhandlungskapitel. Das Interesse der unmittelbaren Anrainerstaaten innerhalb der EU-15, also von Deutschland und Österreich, an Übergangsregelungen zum Schutz ihrer Märkte vor Wettbewerbsverzerrungen wurde von den nicht so direkt von der Öffnung des europäischen Binnenmarkts betroffenen Mitgliedstaaten in der EU-15 mit der Forderung nach finanziellen Kompensationen verknüpft. Ebenso verbanden die potenziellen neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa ihre eigenen Forderungen nach Übergangsfristen mit dem Schutzbedürfnis in der EU.

Neben der äußerst sensiblen Frage der Schutzregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit suchte die Bundesregierung besondere Übergangsregelungen in den Bereichen Landwirtschaft, Justiz und Inneres sowie Transport zum Schutz nationaler sozialer und ökonomischer Interessen.

a) Der Schutz des deutschen Gütertransportgewerbes

Noch vor der Frage der Übergangsregelungen im sensiblen Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde bereits intensiv über die Notwendigkeit von Übergangsregelungen zum Schutz des Transportgewerbes innerhalb der EU gestritten. Das Verhandlungskapitel Verkehr war für Deutschland als wichtigstem Transitland im Ost-West-Handel von besonderer Brisanz – ohne allerdings die gleiche Beachtung der politischen Ebene und insbesondere der Öffentlichkeit zu finden, wie dies im Bereich der Freizügigkeit der Fall gewesen war. Die besondere Belastung Deutschlands durch den an Dynamik gewinnenden Ost-West-Handel und als Transitland hatte bereits die restriktive deutsche Haltung bei den Assoziierungsverhandlungen mit den MOEL Anfang der 1990er Jahre bestimmt.¹²⁴⁰ Insofern bestand zehn Jahre später eine gewisse Kontinuität in der

¹²⁴⁰ Sh. auch Kapitel 2.3.1.2 „Die Verhandlungen über Europa-Abkommen 1990-1992“ in dieser Fallstudie.

deutschen Verhandlungsführung. Aus deutscher Sicht waren zwei neue Aspekte im Transportbereich vordringlich:

1. Der Ausbau umweltfreundlicher Verkehrsinfrastruktur in den Beitrittsländern, also der Ausbau des Schienennetzes und der Wasserstraßen. Diese Maßnahmen könnten Anreize für eine Umlenkung des Gütertransportes auf Schiene und Wasserwege setzen und in der Folge auch den Straßengüterverkehr durch Deutschland verringern.
2. Das immense Lohngefälle zwischen dem deutschen Transportsektor und den Konkurrenten in den Beitrittsstaaten – der Lohnkostenunterschied im Straßenverkehrsgewerbe lag zwischen den deutschen und den mittel- und osteuropäischen Konkurrenten nach den Darstellungen der Verbände und des Bundesverkehrsministeriums bei ca. 1:10. Eine unmittelbare und vollständige Öffnung des Marktzugangs für die Unternehmen aus den MOEL mit dem EU-Beitritt würde vor allem wegen des (Lohn)Kostenvorteils zu einem enormen Preis-, Wettbewerbs- und Verdrängungsdruck im deutschen Straßengüterverkehrsgewerbe führen. Die Verlagerung des Gütertransports auf die Straße zulasten von Bahn und Schifffahrt würde zusätzlich verstärkt. Weitere Ausflagungen deutscher Transportunternehmen mit der Folge weiterer Arbeitsplatzverluste und Steuerausfälle in Deutschland wären die vorhersehbare Folge. Die enormen Wettbewerbsverzerrungen machten aus deutscher (und österreichischer) Sicht Übergangsregelungen bei der Kabotage notwendig, also bei der Übernahme von Transportaufträgen in Deutschland durch Unternehmen aus den Beitrittsländern.

Die Bundesregierung legte im Oktober 1999 einen Drei-Stufen-Plan für eine schrittweise Marktöffnung im Bereich des Straßengüterverkehrs vor.¹²⁴¹ Danach sollte noch vor dem Beitritt zwischen der EU und den Kandidaten Kontingente von Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Verkehr ausgehandelt werden. Mit diesen Genehmigungen sollte der Zugang der Transportunternehmen aus den Beitrittsländern zum EU-Binnenmarkt für Güterbeförderungen reguliert werden. Mit dem Beitritt sollten diese mengenmäßigen Beschränkungen der Transportgenehmigungen aufgehoben und somit der grenzüberschreitende Verkehr liberalisiert werden. Um aber Marktverzerrungen zu vermeiden, sollte zugleich ein zeitlich befristetes Kontingent von Kabotagegenehmigungen vereinbart werden. Diese Kontingente sahen jährliche Steigerungsraten um 30 Prozent vor. Mit dieser offenen und flexibel zu handhabenden Übergangsregelung sollte der europäische Binnenmarkt langsam für die Transportunternehmen aus den neuen Mitgliedstaaten geöffnet werden. Umgekehrt sollten die Transportmärkte der Beitrittskandidaten ebenfalls Zug um Zug geöffnet werden. Erst nach Ablauf

1241 Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Ostrowski, Dr. Winfried Wolf und der Fraktion der PDS, Drs. 14/3352 v. 15. Mai 2000.

dieser Übergangsregelung bzw. dem Auslaufen der Kontingentregelung sollte die vollständige Freigabe der Kabotage erfolgen.¹²⁴² Mit ihrem Drei-Stufen-Plan übernahm die Bundesregierung Forderungen der Verbände und der Gewerkschaften des Transportgewerbes.¹²⁴³ Grundsätzlich lehnte sie – und hier insbesondere das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen – jegliche Übergangsregelungen bei der Verpflichtung zur Harmonisierung von Sicherheits- und Umweltstandards ab.

Die deutschen Länder unterstützten die Bundesregierung in der Forderung nach Übergangsfristen bei der Kabotage. Die Wirtschaftsminister der Länder hatten frühzeitig eine sofortige und vollständige Liberalisierung des Gütertransportmarkts abgelehnt, um „das deutsche Transportgewerbe vor einem ruinösen Verdrängungswettbewerb aufgrund extremer Wettbewerbsverzerrungen zu schützen“.¹²⁴⁴ Sie plädierten für eine schrittweise Öffnung, bei der die erste Stufe ab 2001 ein Gemeinschaftskontingent vorsah. Dieses Kontingent sollte bis zum Beitritt schrittweise erweitert werden. Die sogenannte „kleine Kabotage“ für den Gütertransport innerhalb anderer Mitgliedstaaten sollte erst nach dem Beitritt und nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist freigegeben werden. Die vollständige Übernahme der technischen, steuerlichen, sozialen, sicherheits- und umweltbezogenen EU-Regelungen durch die Beitrittsstaaten sei eine unabdingbare Voraussetzung für die Erweiterung. Diese restriktive und protektionistische Haltung der Wirtschaftsminister erfuhr durch ihre Aufnahme in die zweite Entschließung des Bundesrats zur EU-Osterweiterung vom September 2001 eine politische und rechtliche Aufwertung. Der Bundesrat forderte, dass eine Öffnung des gegenseitigen Marktzugangs grundsätzlich von der Vereinbarung wechselseitiger Übergangsregelungen abhängig gemacht werden sollte. Er betonte die Gewährleistung der Verkehrssicherheit (z. B. durch TÜV-Prüfungen für die LKW-Flotten der Beitrittsstaaten), ein vergleichbares Niveau des Sozial- und Arbeitsplatzschutzes (insbesondere bei der Einhaltung der Lenkzeiten), die Beachtung von Umweltaspekten (zum Beispiel beim Schadstoffausstoß der LKW-Flotte) sowie den verstärkten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.¹²⁴⁵

1242 Ein ähnlicher Stufenplan bei dem die Öffnung der Märkte an die Übernahme der europäischen Sicherheits- und Umweltschutzstandards gekoppelt waren, legte die Bundesregierung für den Omnibusverkehr vor.

1243 Vgl. Pressemitteilung des Bundesverbandes Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) „EU-Osterweiterung nur Schritt für Schritt“ v. 6.11.2000.

1244 1. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe EU-Osterweiterung für die Wirtschaftsministerkonferenz am 2./3.11.2000 in Stuttgart, S. 29.

1245 Vgl. Bundesrat, Zweite Entschließung des Bundesrats zum Erweiterungsprozess der Europäischen Union, Drs. 711/01 v. 27. September 2001.

b) Der Schutz des deutschen Arbeitsmarktes

Die Forderung nach Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der Beitrittsverhandlungen hatte Deutschland frühzeitig erhoben.¹²⁴⁶ Bereits die Regierung Kohl/Kinkel hatte wiederholt auf die Notwendigkeit von Übergangsfristen in diesem sensiblen Bereich hingewiesen. Auch die sozialdemokratische Opposition hatte diese Forderung mitgetragen und die rot-grüne Bundesregierung setzte diese restriktive Politik fort. In ihrer Koalitionsvereinbarung hatte sie 1998 auf die Sensitivität dieser Frage für Deutschland hingewiesen und vereinbart, dass eine angemessene und zugleich flexible Übergangsregelung erforderlich sei, um ökonomische und soziale Verzerrungen zu vermeiden. Sie wurde bei dieser Forderung von den wirtschaftlichen Spitzenverbänden, den Gewerkschaften sowie den deutschen Ländern unterstützt. Die Bundesregierung sah sich zugleich der stetig lauter artikulierten innenpolitischen Erwartung ausgesetzt, in den Beitrittsverhandlungen zumindest eine Übergangsfrist auszuhandeln, wie sie bei der Süderweiterung der EG um Spanien und Portugal Mitte der 1980er Jahre vereinbart worden war, also mindestens sieben Jahre.

Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft unterstützten zwar grundsätzlich die Forderung nach einer Übergangsfrist bei der Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts; allerdings wurden die unterschiedlichen Interessen in den Stellungnahmen deutlich. Der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH) forderte hinreichend lange Übergangsfristen bis zur Gewährung der vollen Freizügigkeit und Dienstleistungsfreizügigkeit.¹²⁴⁷ Die Dauer der Fristen sollte sich an der Übergangsregelung der EU-Süderweiterung orientieren und sieben Jahre betragen. Im Gegensatz zum ZDH sprachen sich BDI und BDA in einer gemeinsamen Stellungnahme¹²⁴⁸ für „einen weniger defensiven und stärker zukunftsgerichteten Ansatz“ aus. Eine Übergangsregelung solle verbunden werden mit „flexiblen Mechanismen zur Überprüfung“ und die anvisierte Dauer von sieben Jahren sei zu lange bemessen, weil gerade „der deutsche Arbeitsmarkt zunehmend von Fachkräftemangel und negativer demografischer Entwicklung“ geprägt sei und einen Bedarf an qualifizierter Zuwanderung aus den Beitrittsländern habe. Angesichts des dynamischen Wirtschaftswachstums in den Beitritts-

1246 Vgl. Institut für Europäische Politik, *Enlargement/Agenda 2000-Watch*, Pilot Issue, Oktober 1998, S. 20; Claus Hofhansel, *Germany, Multilateralism and the Eastern Enlargement of the EU*, a.a.O., S. 12ff.

1247 Auch der ZDH sprach sich für Öffnungsklauseln und eine Überprüfung und somit eine mögliche Verkürzung der Übergangsfrist aus – aber umgekehrt auch für eine mögliche Verlängerung. Vgl. Zentralverband des deutschen Handwerks, *Stellungnahme zur Osterweiterung der Europäischen Union. „Risiken begrenzen, Chancen nutzen, Mittelstand fördern“*, Berlin, Januar 2001.

1248 Bundesverband der Deutschen Industrie /Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, *Stellungnahme: EU-Erweiterung: Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit*, Berlin, Februar 2001.

ländern werde der Zuwanderungsdruck nach dem Beitritt „insgesamt eher begrenzt ausfallen“. Der BDA hatte sich gegen lange Übergangsfristen im Bereich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern festgelegt.¹²⁴⁹ Mit Hinweis auf einen Fachkräftemangel vieler Branchen in Deutschland erscheine eine frühzeitige Herstellung der Freizügigkeit sinnvoll. Zumindest, so die Forderung der beiden Verbände, müsste die Übergangsfrist im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit „eine flexible und differenzierte Vorgehensweise erlauben.“ Einziger Maßstab für eine verbindliche Überprüfung der Übergangsregelung nach fünf Jahren sollte die Anwendung des Rechtsbestandes in den Beitrittsländern sein. Darüber hinaus forderten die Verbände die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der Situation auf den nationalen Arbeitsmärkten in besonderen Branchen und Berufen die Arbeits- und Ausbildungsmärkte auch vor Ablauf der Übergangsfristen öffnen zu können. „Öffnungsklauseln für entsprechende bilaterale Verträge sollten in den Beitrittsabkommen eingefügt werden.“ Im Bereich der Dienstleistungsfreiheit sollten lediglich für sensible Bereiche und in Grenzregionen möglichst kurze Übergangsfristen möglich sein. Alternativ hierzu seien besondere Schutzklauseln, die nur im Fall erheblicher Störungen des Arbeitsmarktes für bestimmte Branchen und Regionen aktiviert werden könnten, denkbar.

Trotz dieser stärker für eine flexible Öffnung der deutschen Arbeitsmärkte plädierenden Stellungnahme des Bundesverbandes der Arbeitgeber forderten einzelne Berufsverbände eine restriktive Politik zum Schutz des deutschen Arbeitsmarktes. Die Verbände der deutschen Bauindustrie forderten gemeinsam mit der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt eine Aussetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit für mindestens zehn Jahre.¹²⁵⁰ Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes verwies auf die Gefahr von massiven Arbeitsplatzverlusten und der Existenzvernichtung einer großen Zahl deutscher Baubetriebe, sollte keine langfristige Übergangsregelung sowohl bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit als auch der Dienstleistungsfreiheit ausgehandelt werden. Ebenso wie der ZDH und einzelne Fachverbände forderten auch die Spitzenverbände der ostdeutschen Wirtschaft eine lange Übergangsfrist für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit. Die besonders schwierige ökonomische Situation in den neuen Bundesländern und deren Grenznähe machten zum Schutz der lokalen

1249 So der Hauptgeschäftsführer der BDA Göhner bei einer Konferenz der vier Spitzenverbände BDI, BDA, DIHT und ZDA „Was bringt die EU-Erweiterung der Wirtschaft“, am 15. Februar 2001 in Berlin.

1250 Vgl. Gemeinsame Erklärung des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, „Bauinvestitionen verstärken - Beschäftigungswirksame Bautätigkeit fördern - EU-Osterweiterung sozialverträglich gestalten“, o.O. v. 28.9.2000.

Arbeitsmärkte eine Übergangsfrist von zehn Jahren erforderlich.¹²⁵¹ Angesichts der großen Vorbehalte und Ängste in den ostdeutschen Bundesländern sprachen die Spitzenverbände auch davon, dass eine sehr lange Übergangsfrist einen wesentlichen Beitrag leisten könne, „die politische Akzeptanz in der Bevölkerung der neuen Bundesländer nach einem erfolgtem Beitritt zu erhöhen.“

Für die Gewerkschaften stand die Frage der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes im Zentrum ihrer Stellungnahmen zu den Erweiterungsverhandlungen. In seiner ersten umfassenden und konkreten Stellungnahme zur Osterweiterung vom 10. Mai 1999 sprach sich der DGB zwar generell für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den künftigen Mitgliedstaaten aus, stellte aber zugleich fest: „Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Chance allen Beitrittskandidaten zur gleichen Zeit geboten werden muss“.¹²⁵² Vielmehr wurde die Herstellung der Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreizügigkeit an bestimmte Vorbedingungen geknüpft. Danach dürfe es nicht zu einer Substitution einheimischer Beschäftigter und einem Unterlaufen von Tarifverträgen und sozialen Standards kommen; es müsse das Prinzip der Gleichbehandlung gelten und schließlich müsse der Zeitpunkt zur Herstellung der Freizügigkeit anhand inhaltlicher Kriterien definiert werden. Deshalb sei eine Übergangsfrist sinnvoll, die in den Beitrittsländern genutzt werden solle, um die Einkommensunterschiede zu reduzieren, die Personalkosten anzunähern, eine aktive Beschäftigungspolitik zu erarbeiten, ein angemessenes System der sozialen Sicherung aufzubauen und den Zuzug von Arbeitnehmern aus Drittländern zu steuern. Zwar sei die Osterweiterung politisch ohne Alternative, aber dennoch könne die Erweiterung zu einem Migrationsrisiko führen und „Folgen für die regionalen und sektoralen Arbeitsmärkte“ haben. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der geringen Arbeitsmarktchancen, insbesondere für gering- bzw. unqualifizierte Bewerber, werde die „Aufnahmefähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes noch längere Zeit eingeschränkt bleiben.“¹²⁵³ Deshalb sei eine Frist zwischen sieben und zehn Jahren notwendig; eine Übergangsfrist, die flexibel gehandhabt werden solle, sei unumgänglich.¹²⁵⁴ Die geforderte Flexibilität solle für besonders betroffene Branchen und Regionen gelten und auch die Möglichkeit zu einer Verkürzung der

1251 Vgl. Spitzenverbände der ostdeutschen Wirtschaft, Positionspapier zur EU-Osterweiterung, o.O. v. 17.07.2000.

1252 Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Arbeitskreis Migration, EU-Erweiterung: Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, Grenzgängerbeschäftigung, o.O. v. 10.5.1999.

1253 Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Die Zukunft der Europäischen Union: Osterweiterung, institutionelle Reformen, soziale Grundrechte, Brüssel, 7. November 2000.

1254 Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Die Zukunft der Europäischen Union: Osterweiterung, institutionelle Reformen, soziale Grundrechte, Brüssel, 7. November 2000; Deutscher Gewerkschaftsbund, EU-Erweiterung sozial gestalten: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit, o.O., 2001.

Frist einräumen. Diese Fristen seien durch transparente Kriterien zu bestimmen. Eine zeitweise Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit in ähnlicher Form sei ebenfalls sinnvoll, weil auch hier enorme Verwerfungen drohten, z. B. im Baubereich und im Transportgewerbe.

Die restriktive Haltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes wurde von den Einzelgewerkschaften, wie der IG Bau und der IG Metall unterstützt.¹²⁵⁵ Wiederholt forderte der Vorsitzende der IG Bauen-Agrar-Umwelt, Klaus Wiese­hügel, eine Übergangsfrist von mindestens zehn Jahren bis zur Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes und eine parallele Übergangsfrist für die Dienstleistungsfreiheit.¹²⁵⁶ Nach den Worten von Wiese­hügel wäre eine Übergangsregelung der Arbeitnehmerfreizügigkeit von lediglich sieben Jahren und eine fehlende Übergangsregelung im Bereich der Dienstleistungsfreiheit „für die Bauwirtschaft eine Katastrophe“.¹²⁵⁷ In einer gemeinsamen Erklärung von IG Bau und den Arbeitgeberverbänden des Baugewerbes vom September 2000 sprachen die Sozialpartner von einer „existenziellen Bedrohung“ für das deutsche Baugewerbe.¹²⁵⁸

1255 In einem Positionspapier hatte die IG Bau vor einer allzu raschen Osterweiterung gewarnt und eine Übergangsregelung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit von mindestens 10 Jahren gefordert. Vgl. „Ost-Erweiterung sozialverträglich gestalten“, in: FAZ v. 12.12.2000, S. 19. Am 14. März 2001 hatten die Vorsitzenden der drei DGB-Gewerkschaften ÖTV, Frank Bsirske, IG BAU, Klaus Wiese­hügel, und NGG, Franz-Josef Möllenberg, gemeinsam Übergangsfristen von mindestens zehn Jahren insbesondere für das Inkrafttreten der Dienstleistungsfreiheit gefordert. Diese Forderung wurde von den Arbeitgeberverbänden in der Bauindustrie mitgetragen.

1256 Vgl. Interview am 24.4.2001 „Billiglöhne durch EU-Osterweiterung?“ mit Klaus Wiese­hügel im Deutschlandfunk. Wiese­hügel sprach in dem Interview auch das besondere Pendler-Problem an: „Wir haben Pendler, aber wir würden dann noch erheblich mehr Pendler haben. Das ist die Situation, die ich befürchte. Nahezu unbegrenzt könnte jeder der 70 Millionen neuen EU-Bürger in die Bundesrepublik Deutschland kommen und mit den Unternehmen, die sie dann hier herüberbringen, hier zu Bedingungen arbeiten, wo das kein Arbeitnehmer in diesem Lande aushalten kann beziehungsweise sich und seine Kinder überhaupt ernähren und kleiden und wohnen kann. Das führt dann zu einer Situation, die Riesenarbeitslosigkeit bei uns produziert.“

1257 „Kein Herz für den Bau. IG-Bau-Chef Klaus Wiese­hügel kritisiert die zögerliche Politik des Bundeskanzlers und fordert eine schnelle Ost-West-Lohnangleichung“, in: Focus, 2001, Nr. 18 v. 30.4.2001.

1258 Vgl. Gemeinsame Erklärung des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, „Bauinvestitionen verstärken - Beschäftigungswirksame Bautätigkeit fördern - EU-Osterweiterung sozialverträglich gestalten“ v. 28. September 2000. Die Verbände des deutschen Baugewerbes rechneten mit einem „Minimum von ca. 4 Millionen Menschen ..., die auf den deutschen Arbeitsmarkt drängen werden.“ Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie und die IG Bauen-Agrar-Umwelt forderten dann nochmals im April 2001 in einem gemeinsamen Schreiben an Bundeskanzler Schröder eine mindestens zehnjährige Aussetzung der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Sie forderten die Bundesregierung auf, hierfür auch mit einem Veto zu drohen.

In der parteipolitischen Auseinandersetzung wurde das Problem der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Osterweiterung mit dem Konflikt zwischen Opposition und Bundesregierung über ein neues deutsches Zuwanderungskonzept und Fragen der inneren Sicherheit verbunden.¹²⁵⁹ Der damalige bayerische Innenminister Günther Beckstein sah in der EU-Osterweiterung eine besondere Herausforderung für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Vor dem Hintergrund der Osterweiterung sei darüber hinaus eine abgestimmte europäische Einwanderungs-, Asyl- und Flüchtlingspolitik notwendig.¹²⁶⁰

Der Leiter des Ifo-Instituts Hans-Werner Sinn sprach im Frühjahr 2000 von der Gefahr einer „Massenimmigration“ nach Deutschland und warnte die Bundesregierung davor, die Folgen der Osterweiterung zu unterschätzen.¹²⁶¹ Bereits Ende der 1990er Jahre hatten mehrere Studien auf das Problem der Ost-West-Wanderung nach der Osterweiterung der EU hingewiesen und erste vorsichtige Schätzungen vorgelegt.¹²⁶² Das DIW hatte in einer im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellten Studie ein Migrationspotenzial zwischen 340.000 bis zu 1.180.000 Einwanderern errechnet.¹²⁶³ In der Folgezeit wurden eine ganze Reihe weiterer Analysen und Studien vorgelegt, die je nach angewandter Methodik und gewählten Ausgangsannahmen über die wirtschaftliche und sozialpolitische Entwicklung in der EU und in den Beitrittsländern zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kamen.¹²⁶⁴ Einige Studien erwarteten ein langfristiges Migrationspotenzial für die EU-15 von 2-4 Prozent der Bevölkerung aus den Herkunftsländern, also zwischen 2 und 4 Mio. Menschen, wobei etwa 60 Prozent dieser Migranten nach Deutschland kommen würden. Die dennoch große

1259 Vgl. das Schwerpunktthema „EU-Osterweiterung und Zuwanderung“ in: Politische Studien, 2000, 52. Jg., Nr. 379, S. 17-63.

1260 Günther Beckstein, Zuwanderung und Innere Sicherheit in einem wachsenden Europa, in: Politische Studien, 2000, Schwerpunktthema „EU-Osterweiterung und Zuwanderung“, a.a.O., S. 28-36.

1261 Vgl. Birgit Marschall, „Ökonom Sinn warnt Bundesregierung vor Massenimmigration nach EU-Osterweiterung“, in: FTD v. 27.3.2000. Sinn errechnete demnach ein Migrationspotential von 11 Mio. Osteuropäern bis 2030. Er wurde zitiert: „Es wird eine Massenimmigration nach Deutschland geben, noch stärker, als wir sie in den 1960er Jahren aus den Südländern erlebt haben.“

1262 Vgl. Heinz Fassmann, Die große Freiheit? Zuwanderung und Niederlassung, a.a.O.; Ansgar Belke /Martin Hebler, EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte, München/Wien 2002, S. 122ff.

1263 Vgl. Fritz Franzmeyer, Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration, in: DIW-Wochenbericht, 1997, 64. Jg., Nr. 5, S.89-96.

1264 Hönekopp und Werner vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), dem Forschungsinstitut der Bundesanstalt für Arbeit, kamen in einer Studie zu der Schlussfolgerung, dass eine massenhafte Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten nicht zu erwarten sei. Allerdings sei davon auszugehen, dass die volle Freizügigkeit erst nach einer mehrjährigen Übergangszeit nach dem Beitritt gewährt werde. Vgl. Elmar Hönekopp /Heinz Werner, Osterweiterung der Europäischen Union. Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle? in: IAB-Kurzbericht, 1999, Nr.7.

Schwankungsbreite der Studien zwischen 1,9 und 3,9 Mio. Menschen, die in den nächsten 15 bis 20 Jahren nach der Erweiterung nach Deutschland kommen könnten, erklärt sich aus den unterschiedlichen Prämissen der ökonometrischen Untersuchungen.¹²⁶⁵ Die Bundesbank prognostizierte in den ersten fünf Jahren nach Einführung der Freizügigkeit einen Netto-Zustrom von höchstens 1 Mio. Menschen aus den neuen EU-Ländern.¹²⁶⁶

Die für die Beitrittsverhandlungen wichtigste Konsequenz dieser wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Diskussion über das potenzielle Ausmaß der zu erwartenden Ost-West-Wanderungsbewegungen war die deutlich gesteigerte Aufmerksamkeit und die zunehmende Sensibilität auf europäischer Ebene für diese Problematik. Die Kommission sah sich angesichts der zunehmenden Vorbehalte und der lauter werdenden Diskussion über die Kosten und die Lasten der Osterweiterung dazu veranlasst, eine umfassende wissenschaftliche Studie in Auftrag zu geben.

Ein vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) geleitetes Konsortium mehrere Forschungsinstitute (European Integration Consortium) errechnete für die EU-Kommission das Migrationspotenzial aus allen zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten nach Deutschland für den Fall der sofortigen Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem Jahr 2002. Nach den drei Szenarien der Studie, die sich durch verschiedene Annahmen der wirtschaftlichen Entwicklung in den EU-Mitgliedstaaten und den MOE-Staaten unterschieden, kalkulierte das DIW eine Nettozuwanderung nach Deutschland zwischen 175.000 Zuwanderern nach dem untersten Szenario, 240.000 Zuwanderern nach dem oberen Szenario und 220.000 nach dem Basisszenario im ersten Jahr nach dem Beitritt. Im Verlauf der ersten Jahre nach Einführung der Freizügigkeit würde die Zahl der jährlichen Zuwanderung bis 2010 nach dem Basisszenario auf rund 195.000 Zuwanderer zurückgehen. Bis 2030 würden sich Zu- und Rückwanderung ungefähr die Waage halten.¹²⁶⁷ Insgesamt rechnete das DIW nicht mit einer massiven Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung.¹²⁶⁸ Das DIW kam deshalb zu der Schlussfolgerung, dass die EU bei den Beitrittsverhandlungen auf eine Beschränkung der Zuwanderung verzichten sollte.

1265 Vgl. Herbert Brücker, EU-Osterweiterung: Effekte der Migration, in: DIW-Wochenbericht, 2004, 71. Jg., Nr. 17, S. 223-228; Margit Kraus /Robert Schwaiger, EU Enlargement and Immigration, in: JCMS, 2003, Vol. 42, No. 2, S. 165-181; Heinz Fassmann, Die große Freiheit? Zuwanderung und Niederlassung, in: Osteuropa, 2004, Jg. 54, Nr. 5-6, Die Einigung Europas – Zugkraft und Kraftakt, S. 316-329.

1266 Deutsche Bundesbank, Auswirkungen der EU-Osterweiterung, a.a.O.

1267 Tito Boeri /Herbert Brücker, The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the Member States, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Berlin/Mailand 2000.

1268 Vgl. Herbert Brücker /Parvati Trübswetter /Christian Weise, EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, in: DIW-Wochenbericht 2000, 67. Jg., Heft 21, S. 315-326.

Im Gegensatz dazu kam das ifo-Wirtschaftsforschungsinstitut zu dem Ergebnis, dass längere Übergangsregelungen zwingend erforderlich seien und zwischen fünf bis sieben Jahre dauern sollten. Das ifo-Institut (in Kooperation mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht) prognostizierte im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in seinem im September 2000 abgeschlossenen Gutachten¹²⁶⁹ eine höhere Zuwanderung aus den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern nach Deutschland. Das ifo-Institut rechnete mit einer Migrationsbewegung von 200.000 bis 250.000 Zuwanderern jährlich in den ersten Jahren nach Einführung der vollen Freizügigkeit. Das Gesamtpotenzial lag nach den Schätzungen bei vier bis fünf Prozent der Bevölkerung in den Beitrittsländern, bzw. vier bis fünf Millionen Migranten im Zeitraum von 15 Jahren. Allein bezogen auf die fünf größten Länder Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Rumänien errechnete das ifo eine Größenordnung von 3,2 bis 4 Millionen Personen. Beide Studien stimmten darin überein, dass das Hauptzielland der künftigen Ost-West-Migration Deutschland sein würde. Die Institute sahen in der geografischen Nähe, dem mit Abstand größten Arbeitsmarkt in der EU und verstärkt durch die immense Lohndifferenz zwischen Deutschland und seinen Nachbarn, verbunden mit den sozialpolitischen Anreizen und den besseren Lebensbedingungen die wichtigsten Anreize und Magnete für die potenziellen Zuwanderer.

Beide Gutachten¹²⁷⁰ dienten den Bundesministerien als willkommene Argumentationsgrundlage in ihrem nahezu ein Jahr dauernden Abstimmungsprozess über die erforderliche und angemessene Dauer einer Übergangsfrist. Das Bundesarbeitsministerium ging in seiner ursprünglichen Festlegung weit über die zumeist geforderte Sieben-Jahre-Übergangsfrist in Anlehnung an die Süd-Erweiterung um Spanien und Portugal hinaus und forderte eine Übergangsfrist von 15 bis 20 Jahren.¹²⁷¹ Eine solche Übergangsregelung sollte jedoch möglichst

1269 Vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht), EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München, Dezember 2000.

1270 Zu den Gutachten und deren Bewertung vgl. auch Roland Freudenstein /Henning Tewes, Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt: Testfall für die deutsch-polnische Interessengemeinschaft, Arbeitspapier/Dokumentation der Konrad-Adenauer Stiftung, Sankt Augustin 2001.

1271 Vgl. Ruth Berschens, „Polnische Arbeitnehmer sollen sieben Jahre warten. Berlin will Arbeitsmarkt erst nach Übergangsfrist öffnen“, in: Berliner Zeitung v. 18.12.2000, S. 1. Bereits 1997 wurden in Presseberichten Stimmen aus dem Arbeitsministerium zitiert, nach denen eine siebenjährige Übergangsfrist bei der Osterweiterung nicht ausreichen. Vgl. Andreas Middel, „Massive Probleme durch Ost-Erweiterung. Bundesarbeitsministerium befürchtet Zustrom von mehrerer hunderttausend Menschen aus EU-Beitrittsländern“, in: Die Welt v. 20.9.1997.

flexibel gehandhabt werden können und je nach Mitgliedstaat, Beitrittsland und Branche eine unterschiedliche Dauer haben.¹²⁷²

Das Auswärtige Amt unterstützte ebenfalls einen flexiblen Regulierungsansatz; es trat allerdings für deutlich kürzere Fristen ein. Diese Forderung basierte auf Berechnungen über das Wachstum des deutschen Arbeitskräftepotenzials. Die verfügbaren Arbeitskräfte sollten nach den Prognosen bis zum Jahr 2004/05 anwachsen und dann auf diesem hohen Niveau bis zu den Jahren 2010/2012 verweilen, um danach rapide zurückzugehen. Eine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bis zum Jahr 2011 würde demnach genau dieser Kalkulationen über die Entwicklung des deutschen Arbeitskräftepotenzials entsprechen.

Die Verständigung innerhalb der Bundesregierung auf eine gemeinsame Verhandlungsposition für die im Frühjahr 2001 beginnende EU-interne Festlegung eines Gemeinsamen Standpunkts für das Kapitel Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde schließlich von Bundeskanzler Gerhard Schröder kurz vor Weihnachten am 18. Dezember 2000 in einer Rede im oberpfälzischen Weiden vorgestellt.¹²⁷³ Das Fünf-Punkte-Programm der Bundesregierung beinhaltete im Einzelnen:

1. Die Forderung nach einer angemessenen Übergangsfrist mit einer Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für sieben Jahre.
2. Ein flexibles Modell, das die Verkürzung der Übergangsfrist für einzelne Beitrittsländer ermöglichen sollte und deshalb einen verbindlichen Überprüfungstermin der Übergangsregelung spätestens nach fünf Jahren vorsah.
3. Die Möglichkeit, dass auf Antrag eine weitere Verkürzung der Beschränkungen möglich sein sollte.
4. Die Fortführung der bilateralen Kontingentregelungen für Arbeitnehmer aus den künftigen Mitgliedstaaten, die in den alten Mitgliedstaaten arbeiten wollen.
5. Und schließlich eine ähnliche Übergangsregelung für die Dienstleistungsfreiheit, um in einzelnen Sektoren (in der Bauwirtschaft und im Handwerk) die Umgehung der Freizügigkeitsbeschränkungen durch Formen der Scheinselbstständigkeit zu verhindern.

Das besondere Kennzeichen des deutschen Vorschlags war die Betonung der flexiblen Handhabung der Beschränkung der Freizügigkeit und die verbindliche Überprüfung der Übergangsfristen. Mit ihrem Programm rekurrierte die Bundesregierung auf Elemente, die bereits bei früheren Erweiterungen der EU genutzt

1272 Vgl. Claus Hofhansel, Germany, Multilateralism and the Eastern Enlargement of the EU, a.a.O., S. 14. Hofhansel spricht von einem „schweizerischen Modell“.

1273 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Regionalkonferenz Oberpfalz 2000 am 18.12.2000 in Weiden, in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 90-1 v. 19. Dezember 2000.

worden waren und deshalb „ein gutes Maß an Plausibilität“¹²⁷⁴ beinhalteten. Der Bundeskanzler zeigte sich in seiner Rede auch überzeugt, „dass ein solches Konzept sowohl im Interesse der Europäischen Union der 15 als auch im richtig verstandenen Interesse der Beitrittskandidaten liegt, weil nach meiner festen Überzeugung nur bei Realisierung eines solchen Konzeptes der Beitritt wirklich zügig erfolgen kann und erfolgen wird.“¹²⁷⁵

Mit ihrem Fünf-Punkte-Programm hatte sich die Bundesregierung auf ein Konzept verständigt und eine gemeinsame Sprachregelung für das aus deutscher Sicht vielleicht schwierigste, zumindest aber politisch sensibelste Kapitel der Beitrittsverhandlungen gefunden. Sie gab mit dieser Positionierung zugleich den anderen EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und auch den Beitrittskandidaten ein Signal, dass sie grundsätzlich an einer Regulierung und Steuerung der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes festhalten wollte, ohne jedoch die Interessen der Beitrittsländer außer Acht zu lassen. Mit der Politisierung und der politischen Bewertung der Definition dieser deutschen Verhandlungsposition wurde eine Dominanz nationaler protektionistischer Interessen verhindert und allgemeine europapolitische Ziele in die Abwägung aufgenommen. Die siebenjährige Übergangsfrist verbunden mit Elementen der Differenzierung und der Flexibilität waren der Versuch, „die divergierenden Interessen jener Mitgliedstaaten, die Übergangsfristen wünschten, und jener Staaten zu vereinbaren, die bei sich kein Migrationsproblem feststellen konnten.“¹²⁷⁶

Zugleich verringerte die Bundesregierung auch den innenpolitischen Druck, der bei dieser Frage auf ihr lastete. Die CDU konnte das Konzept der Bundesregierung nicht grundsätzlich kritisieren; sie sah sich in ihrer Forderung bestätigt und bezeichnete sich als den eigentlichen Urheber des Plans. Die CDU/CSU hatte zwar noch vor der Bundestagswahl im September 1998 deutlich längere Übergangsfristen als sieben Jahre gefordert, aber diese Forderung mit einer regelmäßigen Überprüfung der Beitrittsreife der Kandidaten verbunden. Der CSU-Abgeordnete Gerd Müller hatte sogar von einer Frist bis zum Jahr 2015 gesprochen, die jedoch von der CDU nicht mitgetragen worden war.¹²⁷⁷

1274 Andreas Hänlein, Übergangsregelungen beim EU-Beitritt der MOE-Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit, in: EuZW, 2001, H. 6, S. 165-170, S. 170.

1275 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Regionalkonferenz Oberpfalz 2000 am 18.12.2000 in Weiden, a.a.O.

1276 Freizügigkeit in der erweiterten EU. Überprotektion oder gelungener Kompromiß?, Expertengespräch am 11. März 2002 in der Stiftung Wissenschaft und Politik. Gesprächsbericht von Irene Wiegand, Berlin, Mai 2002, S. 7.

1277 Vgl. „CDU und CSU fordern längere Fristen bei der Ost-Erweiterung der EU“, in: FAZ v. 8.7.1998. Vgl. auch das Positionspapier der Abgeordneten Rudolf Seiters, Rupert Scholz, Heiner Geißler und Gerd Müller, CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Osterweiterung der Europäischen Union. Eckpunkte der Inneren Sicherheit und der Arbeitnehmer-

Volker Rühle unterstützte als erster Redner der Opposition in der Aussprache des Bundestages über die Große Anfrage der CDU/CSU zur Erweiterung der EU am 8. März 2001 das Konzept der Bundesregierung: „Deshalb haben wir seit langem länderspezifisch differenzierte, flexible Übergangsfristen bei der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistungen gefordert. Wir begrüßen insofern, dass die Bundesregierung unsere Forderung aufgegriffen und jetzt auch ihre konzeptionellen Vorstellungen vorgelegt hat.“¹²⁷⁸ Zwar sei mit einem massiven Zustrom billiger Arbeitskräfte nicht zu rechnen. Die CDU forderte deshalb nun von der Bundesregierung, die länderspezifische Differenzierung und jährliche Überprüfungen der Übergangsfristen anhand objektiver Kriterien in den Verhandlungen durchzusetzen. Sie rückte damit von ihrer ursprünglichen sehr restriktiven Positionierung ab und warf der Bundesregierung vor, ihre Position in erster Linie aus innenpolitischen Erwägungen definiert zu haben. Allerdings hatte die CDU mit ihrer Forderung nach mehr Flexibilität einen deutlichen Positionswandel vollzogen. Noch in ihrem europapolitischen Grundsatzbeschluss vom April 1999 hatte die CDU gefordert, dass bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit längere Übergangsfristen als bei der Süderweiterung festzulegen seien.¹²⁷⁹

Der Redner der FDP, Helmut Haussmann, warf der Bundesregierung vor, „in der innenpolitischen Debatte die Osterweiterung auf das Problem der Freizügigkeit im Falle der Grenzöffnungen“¹²⁸⁰ zu verkürzen. Allerdings traf dieser Vorwurf offensichtlich auch auf die CDU zu. Deren Positionsveränderung kann auch als Antwort auf das Fünf-Punkte-Konzept der Bundesregierung und die persönliche Einschaltung des Kanzlers interpretiert werden. Die Bundesregierung versuchte sich öffentlichkeitswirksam, auf die deutsche und bayerische Bevölkerung zielend, als kompetenter und entschiedener Verfechter deutscher Interessen darzustellen – das Konzept wurde bevor es in die Verhandlungen in Brüssel eingeführt wurde in einer als europapolitische Grundsatzrede der deutschen Presse angekündigten Rede durch Gerhard Schröder selbst vorgestellt. Damit wollte die Regierung einerseits auf die deutlich spür- und messbare Skepsis in der Bevölkerung antworten und es andererseits der CDU/CSU-Opposition unmöglich machen, diese Befürchtungen der Bevölkerung für die eigenen parteipolitischen Ziele zu nutzen.¹²⁸¹ Bundesaußenminister Fischer begründete in seiner Erwiderung auf Volker Rühle im Bundestag das Konzept der Bundesregie-

freizügigkeit“, vorgelegt von Rudolf Seiters, Prof. Dr. Rupert Scholz, Dr. Heiner Geißler und Dr. Gerd Müller, Bonn, 7.7.1998.

1278 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/155 v. 8. März 2001, S. 15155(A).

1279 Vgl. Beschluss des 12. Parteitags der CDU in Erfurt, 25.-27. April 1999, „Europa muß man richtig machen“, Ziffer 16.

1280 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/155 v. 8. März 2001, S. 15159 (A).

1281 Vgl. auch Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2002, in: Müller-Brandeck-Bocquet u.a., Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002; S. 167-220, S. 190.

rung damit, dass es sinnvoll sei, längere aber flexible Übergangszeiten zu wählen, um „Ängste abzubauen, denn diese Ängste müssen wir ernst nehmen“.¹²⁸²

Als Antwort auf die Skepsis in der deutschen Bevölkerung und um die innenpolitischen Herausforderungen im Zuge der Osterweiterung aufzugreifen, forderten die Regierungsfractionen im Bundestag deshalb auch eine innenpolitische Flankierung der Erweiterung. Sie befürworteten eine Informations- und Kommunikationskampagne der Bundesregierung über Chancen und Herausforderungen der Erweiterung, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, den Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur, Konzepte zur praktischen Zusammenarbeit von Bund und Ländern mit den Beitrittsstaaten sowie die Förderung des Jugend- und des kulturellen Austauschs.¹²⁸³ Die Schwerpunkte dieser innenpolitischen Flankierung nahmen damit die wesentlichen Punkte auf, die von der Union und insbesondere von Bayern und der CSU immer wieder angemahnt worden waren. Auch diese Initiative diene offenkundig stärker innenpolitischen Zielen und erwuchs aus parteitaktischen Erwägungen, als dass mit ihr substantielle europapolitische Ziele verfolgt werden sollten.

Trotz der Positionierung der Bundesregierung brach die innenpolitische Debatte über Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht ab. In den deutschen Medien wurde das Thema kontrovers diskutiert. Während die Welt am Sonntag über eine drohende „Völkerwanderung“¹²⁸⁴ berichtete, sprach Peter Hort in der FAZ mit Blick auf die von der EU-Kommission vorgeschlagene Übergangsregelung von einem „falschen Zeichen“ und einem „Affront“ gegenüber den Kandidaten.¹²⁸⁵ Der Europa-Ausschuss des Bundestags führte im Frühjahr 2001 zwei öffentliche Anhörungen durch, bei der zunächst am 14. Februar 2001 die wirtschaftlichen Chancen und die Herausforderungen der EU-Erweiterung im Mittelpunkt standen und am 4. April 2001 die Problematik von EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Damit blieb die Frage der Gestaltung der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit auf der politischen Tagesordnung in Berlin.

Der Bundesrat hatte in seiner ersten umfassenden EntschlieÙung zur EU-Osterweiterung vom 9. März 2001 auf seine rechtliche Zuständigkeit für Fragen in wichtigen Kapiteln der Beitrittsverhandlungen hingewiesen. Für die Kapitel „Freier Personenverkehr“ und „Freier Dienstleistungsverkehr“ mahnte er Übergangsregelungen bei der Bundesregierung an, „die den Fristen der Süderweite-

1282 Deutscher Bundestag, PlPr. 14/155, v. 8. März 2001, S. 15162 (C).

1283 Deutscher Bundestag, Antrag der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Flankierung der Erweiterung der Europäischen Union als innenpolitische Aufgabe, Drs. 14/4886 v. 5. Dezember 2000.

1284 Jochen Kummer, „Europa droht eine Völkerwanderung“, in: Welt am Sonntag v. 22.4.2001.

1285 Peter Hort, „Ein Beitritt zweiter Klasse“, in: FAZ v. 24.4.2001.

rung vergleichbar sein sollten“.¹²⁸⁶ Die Übergangsfristen sollten nach den Vorstellungen der Länder nationale Spielräume für eine flexible, an sektoralen, regionalen und lokalen Bedürfnissen angepasste Ausgestaltung gewährleisten sowie die Möglichkeit zur nachträglichen Verkürzung der Übergangsfrist vorsehen.

Die Europäische Kommission hatte kurz zuvor am 6. März 2001 zunächst ein informelles Arbeitspapier¹²⁸⁷ zur Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgelegt und machte dann im April 2001 den ersten Vorschlag für eine gemeinsame Verhandlungsposition. Dieser Vorschlag orientierte sich sehr weitgehend an den Überlegungen der Bundesregierung. Dorothea Lamatsch spricht deshalb von einem „innenpolitischen Sieg“, den Bundeskanzler Schröder errungen habe. „Er hatte befürchtet, dass im Wahlkampfsummer 2002 die Beitrittsverhandlungen in ihre heiße Phase treten und die Opposition diese Gelegenheit nutzt, die Angst vor ungebremseter Zuwanderung wählerwirksam zu besetzen und sich als der bessere Wahrer deutscher Interessen zu präsentieren.“¹²⁸⁸

Auf der anderen Seite wurde die robuste Art und Weise kritisiert, „wie Gerhard Schröder (...) der Brüsseler Kommission eine siebenjährige Übergangsfrist diktierte“¹²⁸⁹. Der Kanzler selbst jedenfalls bewertete seine Rolle positiv. In seiner Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Göteborg am 15. und 16. Juni 2001 bezeichnete Gerhard Schröder die Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes zur Freizügigkeit und zum freien Kapitalverkehr als wirklichen Durchbruch: „Damit ist eine wesentliches deutsches, von mir mit besonderem Nachdruck verfolgtes Verhandlungsziel erreicht.“¹²⁹⁰ Die Opposition im Deutschen Bundestag hingegen versuchte sich erneut von der Regierungspolitik abzusetzen und interpretierte die deutsche Politik aus rein innenpolitischen Gesichtspunkten. Die Notwendigkeit auf einer Übergangsfrist zu bestehen und diese Forderung massiv innerhalb der EU durchzusetzen wurde als Ausdruck innenpolitischer Reformunfähigkeit interpretiert.¹²⁹¹

1286 Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zum Erweiterungsprozess der Europäischen Union, Drs. 170/01 v. 9. März 2001, Zi. 7 a).

1287 Vgl. Information note, The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement, Dok. MD 99/01 v. 6.3.2001.

1288 Dorothea Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, a.a.O., S. 216.

1289 Christian Wernicke, „Die teutonische Agenda. Rot-grün verheißt Europa hehre Ziele. Aber Berlins EU-Kurs ist unter Gerhard Schröder nationaler denn je“, in: Die Zeit, Nr. 50, 2001, S. 11.

1290 Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Göteborg am 15. und 16. Juni 2001, Deutscher Bundestag, PlPr. 14/176 v. 21. Juni 2001, S. 17212-17215, S. 17213 (B).

1291 Vgl. hierzu die Rede des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Friedrich Merz, der in seiner Erwiderung auf die Regierungserklärung dem Bundeskanzler eine Orientierung an „innenpolitischen Opportunitäten“ (S. 17216 (D)) vorwarf, dann aber seinerseits nur innenpolitische Reformen anmahnte. Auch der Redner der FDP, Helmut Haussmann, stellte den Bezug zu einem innenpolitischen Reformbedarf her: „Wer den Arbeitsmarkt nicht

Die Neutralisierung der innenpolitischen Debatte über die Frage der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit war nur durch eine Politisierung möglich geworden; nur dadurch, dass sich der Kanzler selbst in dieser sensiblen Frage positioniert hatte, konnte die Regierung die Opposition mit ihren Forderungen ins Leere laufen lassen und innenpolitisch punkten. Diese politische Festlegung auf höchster Ebene hatte auf der anderen Seite zur Folge, dass die Bedeutung dieses Verhandlungskapitels für die deutsche Europapolitik bei den europäischen Partnern umso augenscheinlicher geworden war – mit der Folge, dass einige Mitgliedstaaten versuchten, diese hohe politische Bedeutung für Deutschland für ihre nationalen Ziele zu nutzen.

c) Die Förderung der deutschen Grenzregionen

Von herausragender – auch innenpolitischer – Bedeutung für die deutsche Erweiterungspolitik war die Forderung nach einer besonderen Förderung der deutschen Grenzregionen. Bereits 1996 hatte die bayerische Staatsregierung eine Initiative der Grenzregionen aus insgesamt 14 Staaten entlang der EU-Außengrenze zu den Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa gestartet, um auf die besonderen Probleme der Grenzregionen aufmerksam zu machen. In der Bindlacher Erklärung vom 7. Mai 1996 hatten die Grenzregionen in der EU und den angrenzenden Beitrittsländern angekündigt, „ihre spezifische Sichtweise und die Erfahrungen“ in den Erweiterungsprozess einbringen zu wollen. Auf die Interessen der Grenzregionen sei bei den Erweiterungsverhandlungen Rücksicht zu nehmen. Dazu gehörte die Forderung nach zusätzlichen grenzüberschreitenden Partnerschaften in den Bereichen Bildung, Forschung und Kultur ebenso wie die bessere Zusammenarbeit der Polizeibehörden zur effektiveren Kriminalitätsbekämpfung und der Ausbau der Infrastruktur. Zentral war die Forderung nach einer besonderen Förderung der Grenzregionen aus den Mitteln der europäischen Strukturfonds, verbunden mit einer Abstufung der Subventionspolitik, „um die Friktionen im Grenzraum nicht zu verstärken.“¹²⁹²

Die bayerische Staatsregierung begrenzte ihre Initiative in der Folgezeit dann auf die Grenzregionen der EU-Mitgliedstaaten und lancierte 1998 zwei Resolutionen mit dem Ziel, den politischen Druck zur Beachtung der Interessen der Grenzregionen zu Beginn der Beitrittsverhandlungen zu verstärken. In der Abschlussresolution der Grazer Konferenz vom 29. Januar 1998 wurde ein Maß-

reformiert, die Ökosteuer weiterhin erhebt und das Betriebsverfassungsgesetz zuungunsten des Mittelstandes verschärft, trägt nicht dazu bei, dass neue Arbeitsplätze für Deutsche entstehen. Deshalb haben die Deutschen Angst vor neuen Wettbewerbern um Arbeitsplätze.“ Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/176 v. 21. Juni 2001, S. 17212-17215, S. 172222 (C).

¹²⁹² Vgl. Bindlacher Erklärung „Gemeinsam gestalten im Grenzraum Ost/West“, v. 7. Mai 1996.

nahmenbündel unter den nunmehr 11 EU-Grenzregionen verabschiedet, in dem ein „integriertes Sonderprogramm zur Begleitung der EU-Erweiterung“ für die Grenzregionen und die grenznahen Ballungsräume in der EU gefordert wurde. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit dürfe „erst nach längeren Übergangsfristen gewährt werden, in der sich die Wirtschaftsverhältnisse entsprechend angenähert haben.“¹²⁹³ Diese Forderungen wurden durch den „Hofer 20-Punkte-Katalog zur EU-Erweiterung“ im Juli 1998 ergänzt. Der europäische Binnenmarkt könne angesichts der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus zum Beitrittszeitpunkt „im Interesse der Beteiligten beider Seiten nicht in allen Bereichen ohne jede Einschränkung plötzlich eröffnet werden.“¹²⁹⁴ Für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und bei der Dienstleistungsfreiheit wurden differenzierte Übergangsfristen gefordert. Die Grenzkontrollen für Waren könnten nur aufgehoben werden, wenn der *acquis communautaire* im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Produktsicherheit implementiert worden sei. Die Aufhebung der Personenkontrollen an den Grenzen sei nur dann möglich, wenn die Einhaltung der strengen »Schengen-Standards« in den Beitrittsländern garantiert sei. Das Forderungspaket zeichnete sich durch besonders restriktive und protektionistische Grenzschutzmaßnahmen aus, die ergänzt werden sollten durch verstärkte Förderprogramme der EU für die Grenzregionen. Diese Forderungen wurden unterstützt durch 28 Industrie- und Handelskammern in den Grenzregionen, die sich auf Initiative der oberfränkischen und oberpfälzischen Kammern im Oktober 1998 zu einer „Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftskammern entlang der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten“ zusammengeschlossen hatten.

Die deutschen Länder an der EU-Außengrenze zu den MOE-Beitrittskandidaten versuchten darüber hinaus durch eine informelle Abstimmung, ihre spezifischen Interessen in die gemeinsamen Beschlüsse der Länder im Rahmen der Europaministerkonferenz und im Bundesrat einzubringen sowie durch direkte Gespräche mit den Fachressorts der Bundesregierung und mit der EU-Kommission Einfluss auf die Beitrittsverhandlungen zu nehmen. Die Europaminister der Länder hatten bereits in ihrem Beschluss vom April 1998 auf die Notwendigkeit einer intensiven Förderung der Grenzregionen hingewiesen. Bei ihrer Diskussion mit Erweiterungskommissar Verheugen hatten sie sich dann im Juni 2000 erneut für ein Förderprogramm der Grenzregionen stark gemacht. Der Kommissar zeigte sich offen für diesen Vorschlag. Die finanzielle Kompensation für ökonomische und soziale Auswirkungen der Osterweiterung in den Grenzregionen der betroffenen Mitgliedstaaten Finnland, Deutschland, Öster-

1293 Resolution der Grazer Konferenz der an die mittel- und osteuropäischen Länder angrenzenden Regionen der EU-Mitgliedstaaten betreffend die Herausforderungen der EU-Osterweiterung v. 29.1.1998.

1294 Hofer 20-Punkte-Katalog zur EU-Erweiterung. Entschließung der 2. Konferenz der EU-Grenzregionen am 24./25. Juni in Hof, hier Punkt 6.

reich und Italien könne hilfreich sein, um die Vorbehalte in der Bevölkerung gegen die Erweiterung abzubauen. Nach den Vorstellungen der GD Erweiterung sollte das Aktionsprogramm aus nicht abgerufenen Mitteln anderer EU-Programme finanziert werden. Allerdings müsse für ein solches Programm ein objektiver Bedarf nachgewiesen werden und konkrete Vorschläge für Förderprojekte vorliegen.

Die Bundesregierung versuchte, die Politisierung dieser Forderung aus Bayern nach einem Grenzregionen-Programm zu verhindern und auf der technisch-administrativen Entscheidungsebene zu belassen. Deshalb verwies sie in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Opposition auf ein Gutachten „Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung“, das sie gemeinsam mit Österreich und Italien in Auftrag gegeben hatte.¹²⁹⁵

Dennoch begann im Deutschen Bundestag die parteipolitische Auseinandersetzung über die Notwendigkeit eines gesonderten Förderprogramms für die Grenzregionen zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung. Nachdem die CDU/CSU-Fraktion im November 2000 mit Blick auf den Europäischen Rat von Nizza einen Entschließungsantrag vorgelegt hatte, antworteten die Koalitionsfraktionen am 5. Dezember 2000 mit einem eigenen Antrag. Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion¹²⁹⁶ warf der Bundesregierung in Bezug auf die innerstaatlichen Folgen der angestrebten EU-Osterweiterung fehlendes Engagement und Konzeptionslosigkeit vor; EU-Erweiterungskommissar Verheugen habe im Gegensatz zur Bundesregierung die besondere Betroffenheit der Grenzregionen erkannt. Die Opposition forderte deshalb von der Bundesregierung die Erstellung eines „Grenzgürtel-Aktionsplans“, das – ähnlich wie das Integrierte Mittelmeerprogramm der EU – die Funktion haben sollte, die Grenzregionen aktiv auf die Erweiterung vorzubereiten. Mit Blick auf die neuen Bundesländer sah die CDU/CSU einen besonderen Handlungsbedarf bei der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur. Auch der Antrag der Regierungsfractionen¹²⁹⁷ sprach sich für eine strukturpolitische Flankierung der Osterweiterung zugunsten der strukturschwachen ostdeutschen Regionen aus, „um möglichen negativen Entwicklungen entgegenzuwirken oder diese zumindest abzufedern.“ Die SPD-Fraktion verwies in den Ausschussberatungen über die konkurrierenden Anträge auf die

1295 Deutscher Bundestag, Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP, EU-Osterweiterung, Drs. 14/1489 v. 17. August 1999. In ihrer Antwort betonte die Bundesregierung die Zuständigkeit der Länder und Kommunen an der Grenze und deren Aufgabe, sich auf die Osterweiterung vorzubereiten.

1296 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Die deutschen Grenzregionen auf die EU-Erweiterung durch einen Grenzgürtel-Aktionsplan vorbereiten, Drs. 14/4643 v. 14. November 2000.

1297 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Flankierung der Erweiterung der Europäischen Union als innenpolitische Aufgabe, Drs. 14/4886 v. 5. Dezember 2000.

Leistungen der Bundesregierung zur Förderung der deutschen Grenzregionen und betonte, dass bei der Förderung der grenznahen Regionen „Sachlichkeit und Nüchternheit“¹²⁹⁸ gefragt sei. Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen unterstrich, dass regionale Wirtschafts- und Strukturförderung in den Grenzregionen primär eine Aufgabe der zuständigen Bundesländer sei.

Die Bundesregierung sah sich, nicht zuletzt angesichts des starken innenpolitischen Drucks, schließlich dazu veranlasst, gemeinsam mit Österreich ein spezielles Förderprogramm für die Grenzregionen bei der Europäischen Kommission zu fordern. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Nizza im Dezember 2000 konnten beide Regierungen den Auftrag an die Kommission durchsetzen, „für die Grenzregionen ein Programm zur Festigung ihrer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit vorzuschlagen“¹²⁹⁹. Noch im Entwurf der französischen Präsidentschaft für Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten über den Erweiterungsprozess¹³⁰⁰ zur Vorbereitung des Europäischen Rates von Nizza war der Hinweis auf Unterstützungsprogramme für die Grenzregionen nicht enthalten gewesen.

Mit Verweis auf die angespannte Lage auf den Arbeitsmärkten in den deutschen Grenzregionen, die zu einem deutlichen Akzeptanzproblem in der Bevölkerung gegenüber der Erweiterung führe, erarbeitete das Bundeswirtschaftsministerium unter Einbeziehung der betroffenen Landesregierungen im Anschluss an den Auftrag des Europäischen Rats von Nizza einen deutschen Vorschlag für ein Aktionsprogramm zur Förderung der Grenzregionen. In diesem Papier „Förderung der Grenzregionen zu den Beitrittsländern“ vom 2. Februar 2001 wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, zur Wirtschaftsförderung (insbesondere der Bauwirtschaft), zur Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten sowie zur Förderung sozialer und kultureller grenzüberschreitender Projekte vorgeschlagen. Dennoch sah sich die Bundesregierung weiterhin einem starken innenpolitischen Druck der betroffenen Länder, insbesondere Bayerns, und der Kommunen und Handwerksverbände in den deutschen Grenzregionen ausgesetzt. Hinzu kamen die gleichlautenden Forderungen der Oppositionsfraktionen im Bundestag. Dem europäischen Aktionsplan für die Grenzregionen kam deshalb eine vornehmlich innenpolitische Signalwirkung zu.

Die Kommission legt schließlich im Juli 2001 ihren Entwurf für eine Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen zugunsten der fünf betroffenen EU-

1298 Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (22. Ausschuss), Drs. 14/5475 v. 7. März 2001, S. 6. Die SPD-Fraktion verwies auch auf ein Positionspapier vom Juni 2000, in dem sie eine Strategie zur Flankierung der Osterweiterung vorgeschlagen habe.

1299 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Nizza, am 7./8. und 9. Dezember 2000, Ziffer 7.

1300 Vgl. Schlussfolgerungen des Rates, Gesamtübersicht über den Erweiterungsprozess, Dok. 13970/1/00, REV 1, Brüssel, 30. November 2000.

Mitgliedstaaten vor, in dem insgesamt 305 Mio. Euro zusätzlicher Finanzmittel für die Grenzregionen vorgesehen waren.¹³⁰¹

d) Sonderregelungen in der Justiz- und Innenpolitik

Für Deutschland, als unmittelbar an die künftigen Mitgliedstaaten angrenzendes Land, war die Gewährleistung der Inneren Sicherheit von fundamentaler Bedeutung – die Erweiterung durfte nicht zu einem Anstieg der organisierten Kriminalität in Deutschland führen. Für dieses Ziel waren die Umsetzung von Schutzmaßnahmen und die Sicherung der künftigen Außengrenzen der Europäischen Union in Osteuropa zentral. Bevor die neuen Beitrittsstaaten Mitglied im Schengen-Raum werden könnten und damit die Kontrolle der Grenze zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn entfallen würde, sollten die Standards der inneren Sicherheit und des Außengrenzschatzes sowie eine ausreichende personelle und technische Ausstattung von Polizei und Justiz in den Beitrittsländern garantiert sein. Bundesinnenminister Manfred Kanther forderte unmittelbar nach dem Beginn der Beitrittsverhandlungen anlässlich eines Besuchs in Polen als weitere Voraussetzung die Einführung der europäischen Visaregeln (insbesondere gegenüber Russland und der Ukraine) vor dem Beitritt.¹³⁰² Deshalb nahm Deutschland im Einklang mit den europäischen Partnern in der EU-15 bereits vor Beginn der Beitrittsverhandlungen eine Maximalposition ein und schloss die Möglichkeit von Übergangsfristen in diesem Bereich der Justiz- und Innenpolitik kategorisch aus. In einem gemeinsamen Positionspapier hatten die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Seitters, Scholz und Geißler sowie der CSU-Abgeordnete Müller gefordert, dass die „Fähigkeit der Beitrittsländer zu einer wirksamen Sicherung der zukünftigen EU-Außengrenzen gegen illegale Einwanderung, die ausreichende Bekämpfung der Kriminalität und eine rechtsstaatliche, gut ausgebildete und ausgestattete Polizei (EUROPOL) und Justiz“ unabdingbare Voraussetzungen für den Beitritt sein müssten.¹³⁰³

1301 Vgl. Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung für die an Beitrittsländer angrenzenden Regionen - Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen, KOM (2001) 437 endg. v. 25.7.2001. Zur Umsetzung in Deutschland vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Förderung der Grenzregionen zu den Beitrittsländern. Die Hilfen von EU, Bund und Ländern, BMWi-Dokumentation, Nr. 502, 20. Februar 2002.

1302 Markus Wehner, „Minister Kanther an der künftigen Ostgrenze der EU. Polens Anstrengungen und Deutschlands Hilfe /Händler fürchten Visumpflicht“, in: FAZ v. 22.8.1998 und „Deutschland und Polen planen grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit / Kanther fordert gleich hohe Sicherheitsstandards in der EU / Besuch in Warschau“, in: FAZ v. 20.8.1998.

1303 Positionspapier der Abgeordneten Rudolf Seitters, Rupert Scholz, Heiner Geißler und Gerd Müller, CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Osterweiterung der Europäischen Union. Eckpunkte der Inneren Sicherheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit“, vorgelegt von

Bundesinnenminister Kanther bestand im September 1998 bei einem Treffen der Schengen-Mitgliedstaaten darauf, dass eine Mitgliedschaft im Schengen-Raum für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten nur möglich sei, wenn diese den gesamten Schengen-Acquis implementiert hätten.¹³⁰⁴ An dieser restriktiven Haltung hielt die rot-grüne Bundesregierung fest; auch Bundesinnenminister Otto Schily lehnte die Möglichkeit von Abstrichen oder Übergangsfristen im Interesse der Inneren Sicherheit ab.¹³⁰⁵

Dabei stand das federführende Bundesinnenministerium auch unter einem starken Druck der Innenminister der Länder. Die Innenministerkonferenz hatte sich frühzeitig auf eine restriktive Position für die Beitrittsverhandlungen festgelegt und eine abgestimmte Formulierung für den zweiten Beschluss des Bundesrates für das Verhandlungskapitel Justiz und Inneres zugeliefert. Danach sollten „keine Übergangsvorschriften eingeräumt werden, die darauf abzielen, den gemeinschaftlich erreichten Sicherheitsstandard abzusenken.“¹³⁰⁶ Der Bundesrat übernahm diese Maximalposition und forderte, dass „der Schengen-Besitzstand von den Beitrittsländern vollständig zu übernehmen und anzuwenden“ sei. Solange die notwendigen Voraussetzungen zur Erfüllung dieses Besitzstandes noch nicht erfüllt seien, könnten Personenkontrollen an den Binnengrenzen nicht abgeschafft werden. Der wirkungsvollen Kontrolle der Außengrenzen, der effizienten und kontinuierlichen Implementierung der Schengener Schutzmaßnahmen, beispielsweise das Schengener Informationssystem (SIS), der grenzüberschreitenden Polizeikooperation und hinlänglichen Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des illegalen Drogenhandels komme dabei eine besondere Bedeutung zu.

Das Bundesinnenministerium und die Innenministerien der deutschen Länder drängten mit dem Hinweis auf die Ängste vor einem Ansteigen der Kriminalität als Folge der Osterweiterung auf die Einhaltung der hohen Sicherheitsstandards in den künftigen EU-Mitgliedstaaten. Den Befürchtungen in Deutschland könne man nur entgegentreten, wenn den Bürgerinnen und Bürgern deutlich würde, dass der Beitrittsprozess die innere Sicherheit in Deutschland erhöhe. Die Kontrollstandards und die Kontrolldichte an den Außengrenzen der Beitrittsstaaten hatten für Deutschland somit eine zweifache Funktion: Zunächst dienten sie der Erhöhung der Sicherheit zur Verbrechensverhütung und -bekämpfung und zum anderen dienten sie der politischen Begründung der Erweiterung.

Rudolf Seiters, Prof. Dr. Rupert Scholz, Dr. Heiner Geißler und Dr. Gerd Müller, Bonn, 7.7.1998.

1304 Vgl. Michael J. Baun, *A wider Europe*, a.a.O., S. 209/210.

1305 Diese Haltung bekräftigte Bundesinnenminister Schily bei einer Berichterstattung zum Zusammenhang zwischen der EU-Osterweiterung und dem Schengen-acquis im EU-Ausschuss des Deutschen Bundestags am 27. Juni 2001.

1306 Bundesrat, Zweite Entschließung des Bundesrates zum Erweiterungsprozess der Europäischen Union, Drs. 711/01 v. 27. September 2001, Ziffer4d).

Im Verlauf der Beitrittsverhandlungen folgte die Europäische Kommission der restriktiven Haltung der Schengen-Staaten und schlug eine Zweiteilung des Schengen-Besitzstands vor. Danach wurden die Bestimmungen, die ab dem Beitritt in den neuen Mitgliedern zur Anwendung kommen mussten (Kategorie 1), von den Bestimmungen, die spätestens zeitgleich mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen zur Anwendung gelangen müssten (Kategorie 2), abgegrenzt. Über die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sollte der Rat in einem gesonderten Beschluss entscheiden. Die Mitgliedstaaten ordneten den Schengen-Besitzstand entsprechend dieses Verfahrens zu zwei Listen.¹³⁰⁷ In der Ratsarbeitsgruppe Erweiterung gab es keine Einwände gegen dieses Verfahren, zumal es dem Verfahren der letzten Erweiterungsrunde 1995 entsprach. Damit unterschieden sich die Verhandlungen mit den Beitrittsländern über dieses Verhandlungskapitel von den Verhandlungen zu anderen Kapiteln – es ging nicht um die Gewährung oder Begrenzung von Übergangsfristen, sondern um die Fähigkeit und die Nachprüfbarkeit der Einhaltung des Schengen-acquis zur Grenzsicherheit.

Schon im eigenen Interesse und ganz im Sinne der deutschen Heranführungspolitik bot die Bundesregierung den östlichen Nachbarn konkrete technische und personelle Hilfen an und unterstützte so bilateral die Anstrengungen der Beitrittsstaaten zur Umsetzung der strengen Vorgaben mit Ausbildungs- und Ausstattungshilfen. Sie setzte sich zugleich für die Etablierung eines Ständigen Ausschusses zur Evaluierung und Implementierung der Annäherung an den Besitzstand des Schengen-Abkommens ein, um die Fortschritte der künftigen Mitglieder zu überwachen und zu kontrollieren. Mit der Einsetzung des Ausschusses sollten neben der Europäischen Kommission auch die Mitgliedstaaten für die Evaluierung aller Schengen-Bestimmungen zuständig und verantwortlich sein. Zugleich stimmten sich Bund und Länder in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe ab, um die Sicherheit der deutschen Ostgrenze auch nach der Osterweiterung zu gewährleisten.¹³⁰⁸

Die Bundesregierung ging davon aus, dass die Kontrollen an den künftigen EU-Binnengrenzen zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedern nicht vor dem Jahr 2005 entfallen könnten, da frühestens zu diesem Zeitpunkt das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS-2) betriebsbereit sei. Die Einführung des SIS-2 sei aber eine unabdingbare Voraussetzung für den Verzicht auf Grenzkontrollen. Dabei vertrat die Bundesregierung einen differenzierten Ansatz; für die Entscheidung über den Wegfall der Grenzkontrollen soll-

1307 Vgl. Bericht des Generalsekretariats des Rates über die Beratungen der Gruppe Erweiterung, „Schengen-Besitzstand und Erweiterung“, Dok. 12148/01 v. 25.9.2001.

1308 Vgl. Beschluss der 171. Sitzung der Innenministerkonferenz am 6. Dezember 2002 in Bremen, TOP 5.3.

te auch die Sicherheit an den östlichen Grenzen der neuen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.¹³⁰⁹

e) Das deutsche Sonderproblem der Beneš-Dekrete

Auf Grundlage der Beneš-Dekrete von 1945 und 1946 waren nach dem Zweiten Weltkrieg etwa drei Millionen Deutsche sowie eine vorwiegend in der Slowakei lebende ungarische Minderheit aus der Tschechoslowakei vertrieben worden. Im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft Tschechiens stellte sich die Frage, ob diese Dekrete weiterhin rechtliche Gültigkeit hätten und ob es auf der Grundlage der Dekrete auch nach einem Beitritt noch zu Diskriminierungen von EU-Bürgern kommen könne. Dies betraf z. B. Wiedergutmachungsansprüche, Eigentumsrückübertragungen, die Personenfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit. Das besondere Problem der Heimatvertriebenen spielte auch bei den von Polen und der Tschechischen Republik geforderten Übergangsregelungen für den Erwerb von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen sowie für Grundstücke und Immobilien eine gewichtige Rolle.¹³¹⁰

Zwischen der Bundesregierung und den Parteien im Bundestag bestand zunächst ein breiter Konsens, dass die Frage der Fortgeltung der Dekrete eine rein bilaterale Frage sei und die Beitrittsverhandlungen sich mit dieser Frage nicht befassen sollten. Die bilaterale deutsch-tschechische Erklärung hatte bereits 1997 unterschiedliche Rechtsauffassungen über die Bewertung der Beneš-Dekrete festgehalten. Nach deutscher Lesart waren die entschädigungslose Enteignung und die Vertreibung der Sudetendeutschen auf der Grundlage der Dekrete ein völkerrechtliches Unrecht. Beide Seiten erkannten die unterschiedlichen Rechtspositionen an; sie waren aber übereingekommen, dass keinerlei Ansprüche aus Vermögensfragen zu diesem Zeitpunkt oder in Zukunft gestellt werden sollten. Eine Verknüpfung der Beneš-Dekrete mit dem Erweiterungsprozess wurde deshalb von der Bundesregierung stets abgelehnt.¹³¹¹ Insbesondere lehnte die Regierung Kohl/Kinkel ein von den Vertriebenenverbänden gefordertes Junktim zwischen Zugeständnissen von Polen, Tschechien und der Slowakei gegenüber den Vertriebenenverbänden und der Aufnahme in die EU ab.¹³¹² Der Beitritt der Tschechischen Republik zur EU sollte nicht von einer vorherigen

1309 Hier hatte die Bundesregierung das besondere Problem der Exklave Königsberg im Blick, zu dem die Europäische Kommission eine gesonderte Mitteilung vorgelegt hatte; Mitteilung der Europäischen Kommission, Kaliningrader Gebiet: Transitverkehr, KOM (2002) 510 endg. v. 18.9.2002.

1310 Vgl. Michael J. Baun, A wider Europe, a.a.O., S. 211/212.

1311 Vgl. Klaus Kinkel, „Zeichen setzen. Der deutsch-tschechische Dialog wird weitergeführt“, in: FAZ v. 12.8.1997, S. 12.

1312 Vgl. „Ost-Erweiterung wird nicht verschoben“, Kinkel weist Forderungen der Vertriebenen zurück, Kritik an Bayern“, in: FAZ v. 12.5.1998.

Klärung der strittigen Rechtsauffassungen über die Fortgeltung der Dekrete abhängig gemacht werden.¹³¹³

Dennoch hatten CDU/CSU und FDP bereits zu Beginn der Erweiterungsverhandlungen in der Phase des Vorwahlkampfes zur Bundestagswahl 1998 im Bundestag eine Entschließung durchgesetzt, in der eine Verbindung des erfolgreichen Abschlusses der Beitrittsverhandlungen mit offenen Vermögensfragen hergestellt wurde. In der Entschließung hieß es: „Der Deutsche Bundestag hegt die Hoffnung, dass die mit dem Beitritt Tschechiens und Polens zur EU einhergehende Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch die neuen Mitglieder die Lösung noch offener, bilateraler Fragen erleichtern wird. Dies schließt das Recht auf Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit ein.“¹³¹⁴ Die sudetendeutsche Landsmannschaft forderte explizit die Aufhebung der Beneš-Dekrete vor der Aufnahme in die EU. Sie wurde dabei allerdings nur von der bayerischen Staatsregierung unterstützt.¹³¹⁵

In der Aussprache zu diesem Entschließungsantrag im Deutschen Bundestag traten dann innerhalb der Regierungskoalition deutliche Differenzen in der Frage des Umgangs mit den Forderungen der Vertriebenenverbände und deren Verbindung zur EU-Osterweiterung zutage. Der bayerische Ministerpräsident Stoiber sagte vor dem Bundestag: „In einer Europäischen Union, die Vertreibung ächtet und die das Heimatrecht einfordert, können keine Gesetze und Dekrete Bestand haben, die diesen eindeutigen Menschenrechtsgrundsätzen widersprechen.... Wenn die Tschechische Republik behauptet, dass diese Gesetze weiterhin Gültigkeit hätten, dann wird es für sie... schwierig werden, in die Europäische Union aufgenommen zu werden.“¹³¹⁶ Der bayerische Ministerpräsident wiederholte diese Verknüpfung von Anerkennung des Heimatrechts der vertriebenen Sudetendeutschen und dem Beitritt Tschechiens zur EU nochmals in seiner Rede beim Pfingsttreffen der sudetendeutschen Landsmannschaft. Eine vorbehaltlose Aufnahme Tschechiens in die EU sei nicht möglich, so Stoiber.¹³¹⁷ Die FDP widersprach diesen Forderungen Bayerns und der CSU sofort und vehement. Der FDP-Vorsitzende Wolfgang Gerhardt betonte, dass es in der Regierungskoalition eine gemeinsame Politik gebe, der die CSU zugestimmt habe und

1313 So die Antwort des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Dr. Peter Hartmann auf die schriftliche Frage des CDU/CSU Bundestagsabgeordneten Rainer Jork, am 23. März 1998. Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 13/10362 v. 3. April 1998.

1314 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und ihren östlichen Nachbarn, Drs. 13/10845 v. 27. Mai 1998.

1315 Vgl. „Stoiber ruft Prag zum Einlenken auf. Bayerns Ministerpräsident: Bedingung für Aufnahme in die EU“, in: SZ v. 30./31.5./1.6.1998. Vgl. auch Ecker-Ehrhardt, Argumente Koalitionen, Kognitionen, a.a.O., S. 129ff.

1316 Deutscher Bundestag, PIPr. 13/229 v. 29. Mai 1998, S. 22038 (D).

1317 Vgl. „Stoiber gegen EU-Beitritt ‚ohne Wenn und Aber‘. CSU-Politiker kritisieren die Tschechische Republik / Kinkel spricht von ‚Querschüssen‘“, in: FAZ v. 2.6.1998.

die sie nun mittragen müsse. Ein solcher „Binnenwahlkampf“ mit europäischen Themen könnte die außenpolitischen Beziehungen Deutschlands beeinträchtigen.¹³¹⁸ Der innenpolitische Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion Stadler warf der CDU-Bundestagsabgeordneten und Präsidentin des Bundes der Vertriebenen Erika Steinbach vor, sie desavouiere die deutsche Außenpolitik und wolle mit ihrer Forderung nach einem Junktim den europäischen Einigungsprozess verzögern. Die offenen bilateralen Fragen dürften den Erweiterungsprozess keinesfalls belasten. Frau Steinbach formulierte in der Plenardebatte dann zwar kein Junktim; sie forderte die Kandidaten Polen und Tschechien jedoch auf, die Vertreibung als Unrecht anzuerkennen und Entschädigungen anzubieten.¹³¹⁹

Die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung verfolgte eine Politik der Trennung von proklamativer und operativer Politik; sie unterstützte grundsätzlich und in allgemeiner Form die Forderungen der Vertriebenenverbände, ohne sich davon jedoch in ihrer operativen Politik in Bezug auf die Beitrittsverhandlungen beeinflussen zu lassen. Eine Verbindung oder gar ein Junktim wurde nie ernsthaft verfolgt – trotz des Bundestagsbeschlusses der Regierungsfractionen. Auch die SPD hatte in der innenpolitischen Auseinandersetzung eine Annäherung an die Vertriebenenverbände – insbesondere im Wahljahr 2002 – gesucht, ohne jedoch eine Verbindung zu den Beitrittsverhandlungen herzustellen.¹³²⁰

Die neue rot-grüne Bundesregierung hielt an dieser Sprachregelung fest. Bereits bei seinem ersten Besuch in Prag im Januar 1999 hatte der neue Außenminister Fischer bestätigt, dass im Widerspruch zu den Forderungen der sudenteutschen Landsmannschaft die rot-grüne Bundesregierung im Einklang mit der deutsch-tschechischen Erklärung keine Vermögensansprüche geltend machen werde oder dies unterstütze.¹³²¹

Eine Äußerung des damaligen Parlamentspräsidenten und Vorsitzenden der größten Oppositionspartei Vačlav Klaus, die Beneš-Dekrete in den Beitrittsvertrag aufzunehmen und damit deren Fortgeltung zu sichern, löste im Frühjahr 2002 dann aber zum Teil heftige innenpolitische Debatten in Österreich, Ungarn und in Deutschland aus. In Österreich kam es im Januar 2002 in der Wiener Regierungskoalition zu einem tief greifenden Zerwürfnis; in Ungarn hatte im Frühjahr 2002 der damalige Ministerpräsident Viktor Orban die Aufhebung der Dekrete vor dem Beitritt Tschechiens zur EU gefordert; ein Gipfeltreffen der Visegrad-Staaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn wurde deshalb abge-

1318 „FDP: Beneš-Dekrete nicht aktuell. „Münchner sollen sich um bayerische Politik kümmern“, in: FAZ v. 3.6.1998. Vgl. auch „Der neue Provinzialismus. Alt-Außenminister Hans-Dietrich Genscher warnt CDU und CSU vor antieuropäischen Wahlkampfangelegenheiten“, in: Die Zeit, 1998, Nr. 28, v. 2.6.1998.

1319 Vgl. auch „Rechte für die Heimatvertriebenen. Entschließung des Bundestags / EU-Beitritt Polens und Tschechiens“, in: FAZ v. 30.5.1998.

1320 Vgl. Michael Jach, „Ende eines Feindbilds“, in: Focus, 2000, Nr. 35 v. 28.8.2000.

1321 Vgl. „In Prag Bedenken über Ost-Erweiterung beseitigt“, in: FAZ v. 8.1.1999.

sagt. Und auch in Deutschland wurde erneut die Annullierung der Dekrete vor dem EU-Beitritt Tschechiens gefordert – vor allem vom Bund der Vertriebenen, der Sudetendeutschen Landsmannschaft und der bayerischen Staatsregierung.¹³²²

Die tschechische Regierung argumentierte, dass die Beneš-Dekrete »totes« oder »erloschenes« Recht seien und deshalb nicht mehr anwendbar seien.¹³²³ Allerdings wurde in Tschechien am 16. Juni 2002 ein neues Parlament gewählt und der tschechische Ministerpräsident Miklos Zeman nutze diese Frage zur innenpolitischen Polarisierung; er sprach in einem Interview mit dem österreichischen Magazin »Profil« Anfang 2002 von den Sudetendeutschen „als der fünften Kolonne Hitlers.“¹³²⁴ Bundeskanzler Gerhard Schröder sagte daraufhin einen für das Frühjahr 2002 geplanten Besuch in Prag ab.¹³²⁵ Das tschechische Parlament unterstützte am 24. April 2002 mit großer Mehrheit das Festhalten an den umstrittenen Beneš-Dekreten: Die Dekrete zur Enteignung und Vertreibung von Sudetendeutschen und Ungarn könnten zwar keine neuen Rechtsbeziehungen mehr hervorrufen; die daraus entstandenen juristischen und Eigentumsverhältnisse seien aber unantastbar. In der Entschließung hieß es unter anderem, dass Prag alle Bemühungen ablehne, „die Nachkriegsergebnisse zu revidieren“.¹³²⁶

Im Zuge der Beitrittsverhandlungen wurde mit der Frage der Fortgeltung der Dekrete als Teil der tschechischen Rechtsordnung und deren Integration in die EU-Rechtsordnung der bis dato bilaterale Konflikt in einen europäischen Kontext gestellt. Um eine Belastung der Beitrittsverhandlungen zu verhindern, vereinbarten Kommissar Verheugen und Ministerpräsident Zeman am 11. April 2002 in Prag ein gemeinsames Kommuniqué, in dem festgehalten wurde, dass die Dekrete keinen Bestand hätten. Die Beneš-Dekrete, die sich auf die Bereiche Staatsbürgerschaftsrecht und Eigentum bezögen, hätten aufgrund ihrer Art und ihres Inhalts keine rechtliche Wirkung mehr und seien deshalb kein Teil der Beitrittsverhandlungen. Die übrigen Teile der Dekrete würden weiter geprüft, dies beinhalte auch die Frage der Restitution. Zugleich versuchten die Europäische Kommission und das Europäische Parlament die aufgeheizte und emotional geführte Debatte zu versachlichen und gaben verschiedene Gutachten über die

1322 Vgl. Samuel Salzborn, Feindbild Beneš, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2001, 46. Jg., H. 7, 786-789 und Christian Tuschhoff, The politics of finalizing EU enlargement: Towards an ever looser Union? American Institute for Contemporary German Studies, Policy Paper No. 19, Washington 2002, S. 34ff.

1323 Diese Erklärung hatte der tschechische Premierminister Zeman bereits 1999 bei einem Besuch in Deutschland abgegeben.

1324 Vgl. Frank Spengler /Petr Blazek, Zur Debatte über die Beneš-Dekrete, in: Länderberichte der Konrad Adenauer-Stiftung, 20. Mai 2002.

1325 Jaroslav Šonka, Zukunft statt Vergangenheit. Die Beneš-Dekrete und das deutsch-tschechische Verhältnis, in: Internationale Politik, 2002, 57. Jg., Nr. 9, S. 29-32.

1326 Vgl. „Der Wortlaut der Erklärung: ‚Unantastbar und unveränderbar‘“, in: FAZ v. 22.4.2002.

Vereinbarkeit der Beneš-Dekrete mit dem *acquis communautaire* in Auftrag. Das Gutachten der drei Völkerrechtler Jochen Frowein, Ulf Bernitz und Christopher Kingsland kam zu dem Ergebnis, dass die Dekrete kein Problem für die Vereinbarkeit mit EU-Recht bedeuteten. Die Kommission stellte folglich fest, dass aus europarechtlicher Sicht keine Hindernisse für den Beitritt der Tschechischen Republik bestünden. Zu dem gleichen Ergebnis kam ein Gutachten von Christian Tomuschat für die Friedrich Ebert-Stiftung und ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments zu den Rechtswirkungen der Beneš-Dekrete.¹³²⁷ Doch die sudetendeutsche Landsmannschaft legte ebenso ein Gegengutachten von Dieter Blumenwitz vor wie die bayerische Staatskanzlei mit den Gutachten von Martin Nettesheim und Rudolf Dolzer.

Dieser Wettstreit der Gutachten bestätigte, dass die Beneš-Dekrete zunehmend in der innenpolitischen Auseinandersetzung instrumentalisiert und immer wieder eine Verbindung zu den Beitrittsverhandlungen gezogen wurde. Der europapolitische Beschluss des Erfurter Parteitag der CDU für die Wahlen zum Europäischen Parlament vom April 1999 forderte, dass die europäischen Grundfreiheiten auch für die deutschen Heimatvertriebenen gelten müssten. Er stellte damit implizit eine Verbindung zu den Beitrittsverhandlungen her: „Die für die Bürger der EU geltende Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit sind auch ein Schritt zur Verwirklichung des Heimatrechts der deutschen Vertriebenen.“¹³²⁸ CDU und CSU bekräftigten ihre Unterstützung der Vertriebenen in ihrem „Regierungsprogramm der CDU und CSU für 2002-2006“. Dort stellte sie fest: „Die Vertreibungsdekrete und -gesetze sind Unrecht. Sie stehen im Gegensatz zu Geist und Werten der Europäischen Union und des Völkerrechts. Vertreibung und ethnische Säuberung dürfen nirgendwo Teil der bestehenden Rechtsordnung sein.“¹³²⁹

Im Mai 2002 sprach Bundesinnenminister Otto Schily als Vertreter der Bundesregierung bei dem 53. Sudetendeutschen Tag in Nürnberg. Er unterstützte die Forderung, die umstrittenen Beneš-Dekrete aufzuheben. Aber er verband seinen Appell an die tschechische Regierung mit einem Appell an die Vertriebenen. Wenn von tschechischer Seite ein Schlussstrich gezogen werde, dann müsse

1327 Das Europäische Parlament hatte dennoch am 12. Juni 2002 im „Bericht über den Stand der Beitrittsverhandlungen“ (Berichterstatter Elmar Brok, EVP/CDU) einen Passus zu den Beneš-Dekreten aufgenommen. Das EP ging davon aus, dass der Großteil der 143 Dekrete, „die für den tschechischen Staat als unverzichtbar und als in ihrer Gänze nicht annullierbar angesehen werden, nicht Gegenstand der Beitrittsverhandlungen sind.“ Für den Fall, dass die gegenwärtige Rechtsordnung der Tschechischen Republik jedoch diskriminierende Formulierungen enthielten, so seien diese bis zum Zeitpunkt des Beitritts zu beseitigen.

1328 CDU, Beschluss des 12. Parteitag in Erfurt v. 25. bis 27. April 1999 „Europa muß man richtig machen“, Zi. 15.

1329 CDU, Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten. Regierungsprogramm 2002/2006 von CDU und CSU, S. 66.

auch von deutscher Seite erklärt werden, dass die Aufhebung der Beneš-Dekrete nicht zu irgendwelchen Entschädigungs- oder Rückübertragungsforderungen führten.¹³³⁰ Dies war offensichtlich ein Versuch, eine Europäisierung des bilateralen deutsch-tschechischen Konflikts zu vermeiden und zugleich eine innenpolitische Frontbegradigung durchzuführen. Angesichts des Unmuts und der Ablehnung durch die Vertriebenen blieb dieser Versuch erfolglos. Zumal der Kanzlerkandidat der Union, der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, ohne diplomatische Rücksichtnahme den Unmut und die Forderungen der Sudetendeutschen aufnahm. Er kündigte an, im Falle seiner Wahl zum Kanzler die sudetendeutschen Anliegen auch auf europäischer Ebene aufzugreifen. Allerdings vermied auch Stoiber inzwischen ein ausdrückliches Junktim zwischen der Aufhebung der Beneš-Dekrete und dem Beitritt zur Europäischen Union. Außenminister Joschka Fischer kritisierte Stoiber daraufhin, dass die Forderung nach einer Aufhebung der Dekrete ein zusätzliches Hindernis für den EU-Beitritt Prags sei und damit eine schwere Schädigung der deutschen Interessen darstelle.¹³³¹

Die Frage der Beneš-Dekrete war damit zweimal in den innenpolitischen Wahlkämpfen 1998 und 2002 angekommen und zu einem wichtigen Thema in der parteipolitischen Auseinandersetzung geworden.¹³³² Sie war allerdings keineswegs ein Thema in den Beitrittsverhandlungen, zumal die Rechtsgutachten einer Europäisierung vorbeugten und auf europäischer Ebene zu einer Versachlichung der Diskussion führten.

2.2.2.6. Die Endphase der Beitrittsverhandlungen

Am 8. November 2000 legte die EU-Kommission ihre Fortschrittsberichte und ihr Strategiepapier für die Schlussphase des Verhandlungsprozesses vor. Kernpunkte des Papiers waren ein Zeit- und Themenplan (die sog. *road map*) und neue Instrumente zur Beschleunigung und Dynamisierung der weiteren Verhandlungen. Beide Anliegen wurden durch den Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 gebilligt. Damit wurde die Phase der technischen Verhandlungen beendet und die entscheidende Schlußphase der politischen Verhandlungen

1330 Rede von Bundesinnenminister Otto Schily beim Treffen der Sudetendeutschen Landsmannschaft am 18. Mai 2002 in Nürnberg, abgedruckt in: Internationale Politik, 2002, 57. Jg., Nr. 9, S. 90-92.

1331 Gernot Facius, „Wahlkampf auf dem Sudetendeutschen Tag“, in: Die Welt v. 21.5.2002.

1332 Nach den umstrittenen Äußerungen im Frühjahr 2002 der beiden im Wahlkampf befindlichen tschechischen Spitzenpolitiker Klaus und Zeman thematisierte die CDU/CSU-Opposition diese Frage im EU-Ausschuss des Bundestages. Überaus heftig kritisierte sie die Absage einer geplanten Reise von Bundeskanzler Schröder nach Prag. Der Kanzler, so der Vorwurf, hätte die deutsche Position persönlich in Prag vertreten müssen und diese Aufgabe nicht Außenminister Fischer überlassen dürfen.

eingeleitet. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die eigentlich strittigen Verhandlungen im Kreis der EU-15 stattgefunden. Die Mitgliedstaaten stritten über ihre Gemeinsamen Standpunkte; vor allem Österreich vertrat dabei sehr restriktive Positionen zu den Umwelt-, Energie-, Dienstleistungs- und Verkehrskapiteln.¹³³³ Die österreichischen Interessen als unmittelbarer Anrainer der neuen Mitgliedstaaten entsprachen häufig den deutschen Anliegen. Im Windschatten der puristischen österreichischen Positionen konnte die deutsche Verhandlungsstrategie sich als konstruktiver und pragmatischer darstellen.

Die Bundesregierung unterstützte die Intensivierung und »Politisierung« der Verhandlungen. Deutschland drängte gemeinsam mit Großbritannien auf die Aufnahme einer Betonung der politischen Bedeutung der Erweiterung in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Nizza. Außenminister Fischer sprach von einem doppelten politischen Signal, das von Nizza ausgehen müsse:

1. Die EU müsse zur Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten ab Anfang 2003 bereit sein.
2. Die entscheidende Phase der Verhandlungen müsse nun beginnen, in der über die beantragten Übergangsregelungen verhandelt und die schwierigen Substanzfragen gelöst werden müssten.

Die Bundesregierung begrüßte deshalb auch die verfahrenstechnischen Vorschläge der Kommission zur Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen. Die Intensivierung und Dynamisierung standen dabei in einem Gegensatz zum Leitgedanken »Qualität geht vor Tempo«, auf dessen Beachtung die deutschen Länder bestanden.¹³³⁴ Mit der Beschleunigung und der Politisierung der Beitrittsverhandlungen wurde auch die Kritik der Opposition an der Politik der Bundesregierung zunehmend massiver. Die CSU warf der Bundesregierung vor, dass sie „die Vertretung deutscher Interessen bei den Verhandlungen mit den Beitrittsanwärtern grob vernachlässigt“¹³³⁵ habe.

Umgekehrt drängte die Opposition im Bundestag allerdings zeitgleich auf die Intensivierung der Verhandlungen. In ihrem Antrag „Der deutschen Außenpolitik wieder Einfluss geben“ warf die CDU/CSU der Bundesregierung vor, die ostmitteleuropäischen Staaten nur unzureichend bei ihren Vorbereitungen auf den EU-Beitritt zu unterstützen und sogar die Beitrittsverhandlungen zu verzögern.¹³³⁶ Volker Rühle wiederholte diesen Vorwurf in der Plenardebatte des Bundestages am 17. November 2000 und warf der Bundesregierung darüber hinaus „Doppelzüngigkeit“¹³³⁷ vor. Die CDU/CSU forderte eine stärkere Differenzierung in der Gruppe der zwölf Beitrittsländer, die zügige, aber zugleich realis-

1333 Vgl. „EU-Beitrittsverhandlungen werden schwieriger“, in: FAZ v. 9.11.1999, S. 37.

1334 Vgl. „Länder gegen rasche EU-Erweiterung“, in: Handelsblatt v. 22.5.2000, S. 8.

1335 Parteivorstand der CSU, Beschluss zur EU-Erweiterung v. 19.2.2001, S. 3.

1336 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Der deutschen Außenpolitik wieder Einfluss geben, Drs. 14/4383 v. 24. Oktober 2000, hier S. 5.

1337 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/134, v. 17. November 2000, S. 12969(B).

tische Erweiterungsverhandlungen ermöglichen sollte. Auch die FDP-Fraktion warf der Bundesregierung eine „Verzögerungstaktik“ vor; ihr Sprecher Ulrich Irmer unterstellte, dass die Regierung die schwierigen Themen der Beitrittsverhandlungen mit Blick auf die Bundestagswahl im Herbst 2002 erst später auf die Tagesordnung setzen wolle.¹³³⁸ Der Sprecher der SPD-Fraktion, Gernot Erler, konterte die Vorhaltungen der CDU/CSU mit dem Hinweis auf deren Widersprüchlichkeit und warf seinerseits der Opposition vor, die Erweiterungsverhandlungen zu „populistischer Wahlkampfmunition kleinhäckseln“¹³³⁹ zu wollen. Bundesaußenminister Fischer verwies darauf, dass die Erweiterungsverhandlungen „solide und praktisch durchführbar konstruiert werden“ müssten und der Verzögerungsvorwurf der Opposition deshalb „ein Scheinvorwurf“ sei.¹³⁴⁰ Spätestens zu diesem Zeitpunkt waren die Osterweiterung der EU und die angemessene Vertretung deutscher Interessen in den Verhandlungen zu einem außen- und europapolitischen Wahlkampfthema und einem Feld der innenpolitischen Auseinandersetzung in Berlin geworden.¹³⁴¹

Für die deutsche Verhandlungsstrategie waren die EU-internen Verhandlungen über die gemeinsamen Standpunkte zunächst bedeutender und auch schwieriger als die sich anschließenden bilateralen Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten. Das besondere Interesse Deutschlands an einer Übergangsregelung im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde während der Verhandlungen im Rat von einigen Staaten mit einer Kompensation im Bereich der Kohäsionspolitik verbunden. Neben Spanien, Italien und Portugal stellte auch die französische Politik einen Zusammenhang zwischen beiden Themen her.¹³⁴² Spanien formulierte schließlich in den Verhandlungen ein förmliches Junktim zwischen der Berücksichtigung seiner Interessen bei der Strukturfondsförderung und seiner Zustimmung zu den geforderten Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit.¹³⁴³

Das vordringliche Ziel der Bundesregierung blieb aber, ein Nachverhandeln bzw. ein Wiederaufknüpfen des Kompromisses der Agenda 2000-Verhandlungen zu vermeiden und jede vorzeitige Festlegung für den Finanzrahmen ab

1338 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/134, a.a.O., S. 12977(C).

1339 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/134, a.a.O., S. 12990(A).

1340 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/134, a.a.O., S. 12983(D).

1341 Dies hatte der Sprecher der SPD-Fraktion Dietmar Nietan in einer Aktuellen Stunde des Bundestags zu den Ergebnissen des Europäischen Rats von Biarritz der CDU/CSU vorgeworfen. Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/126 v. 25. Oktober 2000, S. 12104(D).

1342 Vgl. „EU-Beitrittsverhandlungen geraten ins Stocken“, in: FAZ v. 11.5.2001.

1343 Vgl. Spanisches Memorandum, Regionale Entwicklung und Erweiterung vom 19. April 2001. Vgl. auch Barbara Lippert, Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Baden-Baden 2001, S. 409-422, S. 412.

2006 und politische Garantien auszuschließen.¹³⁴⁴ Diese Position vertrat sie gegenüber den europäischen Partnern und diese Position vertrat sie auch gegenüber den Forderungen der Opposition im Bundestag, die wiederholt über eine „Unterfinanzierung“ der Osterweiterung klagte und Nachverhandlungen der Agenda 2000 forderte.¹³⁴⁵

Die von der schwedischen Präsidentschaft angestrebte Verständigung auf eine gemeinsame Verhandlungsposition der EU zu der Frage der Personenfreizügigkeit blieb deshalb lange Zeit blockiert. Eine Auflösung des Junktims konnte erst auf höchster politischer Ebene und unmittelbar vor dem Treffen des Europäischen Rats in Göteborg im Juni 2001 erreicht werden. Hierfür hatte die spanische Regierung ein Memorandum zur Zukunft der Strukturpolitik vorgelegt, in dem es eine Kompensation für Einbußen der spanischen Regionen durch die EU-Osterweiterung verlangte. Allerdings verband Spanien diese Forderung nicht mehr direkt mit seiner Zustimmung zur Forderung von Übergangsregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Bundesregierung setzte sich damit gegen das spanische Junktim durch und war nur bereit, in allgemeiner Form in einer für Spanien gesichtswahrenden Erklärung festzustellen, dass die Aufnahme neuer Mitglieder auch Auswirkungen auf die bisherigen Mitgliedstaaten habe.

Das Aufbrechen des spanischen Junktims im Vorfeld des Gipfels des Europäischen Rats in Göteborg war aus deutscher Sicht von grundsätzlicher Bedeutung. Die Bundesregierung befürchtete nicht nur Konsequenzen für die Übernahme der Finanzierungskosten der Osterweiterung. Vielmehr befürchtete die Bundesregierung, dass Zugeständnissen bei diesem ersten bedeutenden Versuch, die Beitrittsverhandlungen mit aus ihrer Sicht sachfremden Themen zu verknüpfen, eine unkontrollierbare Präzedenz schaffen werde, die auch auf andere Verhandlungskapitel ausstrahlen könnte. Der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion Peter Struck bestätigte diese Überlegungen in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag: „Kurz vor der Einigung zwischen den Mitgliedstaaten kam die Verknüpfung von Freizügigkeit und der künftigen Finanzausstattung der Strukturfonds durch Spanien ins Spiel. Dieser Versuch ist glücklicherweise gescheitert. Vor allem Gerhard Schröder und Joschka Fischer haben es zusammen mit den anderen Partnern geschafft, diesen Angriff abzuwehren. Denn wie viele Junktims zu dem Thema Beitritt hätte es noch gegeben, wenn der erste massive Versuch nicht gestoppt worden wäre, wenn man diesem Angriff nicht standge-

1344 Vgl. „Die Debatte über die Freizügigkeit war das beherrschende Thema in Nyköping“, in: FAZ v. 7.5.2001, S. 2.

1345 In der Plenardebatte zur Erweiterung der Europäischen Union sprach zum Beispiel Michael Stübgen für die CDU/CSU-Fraktion von einer „Zangenbewegung“ und einer „Zeitbombe“; die Reform der Agrarpolitik sei auf halbem Wege stecken geblieben. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/155 v. 8. März 2001, S. 15167/68.

halten hätte?¹³⁴⁶ Bundesaußenminister Fischer sprach von einer „unsachgemäßen Verknüpfung“¹³⁴⁷ und der Redner SPD-Bundestagsfraktion Michael Roth sogar von einem „Erpressungsversuch“ und dem Versuch, die „Büchse der Pandora“ zu öffnen, der aufgrund des deutschen Widerspruchs einmalig bleibe.¹³⁴⁸

Deutschland und Österreich waren in den EU-internen Verhandlungen über eine gemeinsame Verhandlungsposition für das Kapitel Arbeitnehmerfreizügigkeit noch in einem weiteren Punkt erfolgreich. Aus deutscher Sicht bliebe der Schutz des deutschen Arbeitsmarktes unvollständig, wenn die Möglichkeit zur Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht durch eine Beschränkung im Bereich der Dienstleistungsfreiheit ergänzt würde.¹³⁴⁹ Die Europäische Kommission sah in ihrem Vorschlag für den Gemeinsamen EU-Standpunkt hingegen keine Notwendigkeit zur Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit. Die Bundesregierung argumentierte dagegen, dass die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit unterlaufen werden könnte, wenn beispielsweise im Bausektor die Entsendung von ausländischen Arbeitskräften durch eine ausländische Baufirma durch die Dienstleistungsfreiheit gedeckt würde. Die Gewährung der Dienstleistungsfreiheit habe in diesem Sektor dann exakt dieselbe Wirkung auf den Arbeitsmarkt wie dessen uneingeschränkte Öffnung. Die Funktion der Übergangsregelung, den jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt vor einem massiven Zustrom von Arbeitskräften aus den Beitrittsstaaten schützen zu können, werde so nicht erreicht. Die Bundesregierung (das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesarbeitsministerium) hatte in enger Abstimmung mit den Wirtschaftsverbänden, insbesondere dem Zentralverband des deutschen Handwerks und anderen Handwerksverbänden, eine Liste erstellt, auf der die zu schützenden Sektoren des Handwerks aufgeführt worden waren. Gerade in den aus deutscher Sicht migrationsanfälligen, mobilen Dienstleistungssektoren mit häufig wechselnden Tätigkeitsorten, wie dem Bauhaupt- und -nebenhandwerk oder dem Gebäudereinigungsgewerbe, sollte zusätzlich zur Beschränkung der Arbeitnehmerfrei-

1346 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/176 v. 21. Juni 2001, S. 17221(B).

1347 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/176, v. 21. Juni 2001, S. 17224(A). Er analysierte weiter: „Diese Verknüpfung hätte in der Tat ein Problem aufgeworfen, bei dem es nicht nur um die Frage der Finanzierbarkeit nach 2006 gegangen wäre, sondern auch um die Frage der Akzeptanz einer erweiterten Union und um die Möglichkeit, hier die notwendigen Kompromisse zu erreichen.“

1348 Vgl. Deutscher Bundestag, PlPr. 14/176 v. 21. Juni 2001, S. 17228(B): „Wenn wir nämlich diese Büchse der Pandora öffnen, also schwierige Aufgabenfelder aus verschiedenen Ressorts miteinander verknüpfen und daraus einen Teig machen, der nicht aufgeht und niemandem in der Europäischen Union schmeckt, wird uns der ganze Laden um die Ohren fliegen.“

1349 Für den Bereich der Bauwirtschaft ergab eine Studie der Deutsche Bank-Research, dass ansonsten die Übergangsregelung im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ein „zahnlöser Tiger“ sei. Vgl. Deutsche Bank Research, Die deutsche Bauwirtschaft im Zuge der EU-Osterweiterung, Sonderbericht 11. Oktober 2002, S. 38, Fußnote 45.

zügigkeit deshalb ein Ausweichen auf die Dienstleistungsfreiheit ausgeschlossen sein.

Diese Forderung der Bundesregierung wurde auch von den deutschen Ländern unterstützt. Der Bundesrat hatte in seiner ersten Entschließung zur Osterweiterung branchenbezogene Übergangsregelungen gefordert, die sich an den Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und den dazu genannten Voraussetzungen orientieren sollten.¹³⁵⁰ Diese Forderung ging auf einen Bericht der Wirtschaftsministerkonferenz zurück, die im November 2000 festgestellt hatte, dass bei handwerklichen Dienstleistungen, bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen, bei freien Berufen (Zahnmediziner) und im Tourismussektor mit deutlichen Verwerfungen zu rechnen sei.¹³⁵¹

In den Verhandlungen in der Arbeitsgruppe „Erweiterung“ des Rates wurden die Forderungen Deutschlands nach Ergänzungen der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zum Schutz des deutschen Arbeitsmarktes zunehmend skeptisch gesehen. Die Kommission hatte sich am 11. April 2001 auf eine 2+3+2-Stufenmodell für die Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit festgelegt. Auf dieser Grundlage begannen anschließend die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe Erweiterung. Damit war die Bundesregierung bereits im Frühjahr 2001 mit ihrem Ansatz erfolgreich, die Frage der Übergangsfristen zu einem allgemeinen europäischen Anliegen zu machen und damit die Partner in der EU-15 auf eine gemeinsame Lösung des Problems zu verpflichten. Die Versuche einiger Mitgliedstaaten, die Forderung nach Übergangsregelungen zu einem deutsch-österreichischen Sonderproblem zu machen, wurden abgewehrt; mit dieser Europäisierung wurde implizit auch die Kompensationslogik der Kohäsionsstaaten geschwächt. Dennoch musste das Auswärtige Amt in der Ratsarbeitsgruppe darauf achten, dass es mit nachgeschobenen Forderungen nicht auch Delegationen, die gegenüber den deutschen Anliegen grundsätzlich aufgeschlossen und wohlwollend waren, in eine zunehmend ablehnende Haltung trieb. Denn neben der grundsätzlichen Forderung nach Übergangsregelungen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit und den sich daraus ergebenden Folgeverhandlungen über deren geografischen und sektoralen Geltungsbereich forderte Deutschland in den Verhandlungen des Rates zusätzlich eine Klarstellung bezüglich des möglichen Familiennachzugs bei legal in Deutschland arbeitenden Bürgern aus den Beitrittsländern. Um die Möglichkeit zum maximalen Schutz des deutschen Arbeitsmarktes von sieben Jahren ausschöpfen zu können, setzte sich Deutschland darüber hinaus für eine Schwächung der Rolle der Kommission bei der Prüfung der Inanspruchnahme der dritten Stufe der Übergangsregelung ein. Die Ent-

1350 Vgl. Bundesrat, Drs. 179/01, a.a.O., Ziffer 7b).

1351 Vgl. Wirtschaftsministerkonferenz, Arbeitsgruppe EU-Osterweiterung, Beitrittsvoraussetzungen aus wirtschaftspolitischer Sicht, 1. Zwischenbericht für die Wirtschaftsministerkonferenz am 2./3.11.2000 in Stuttgart, S. 12ff.

scheidung über die Verlängerung der Übergangsregelung nach fünf Jahren sollte ausschließlich durch den Mitgliedstaat getroffen werden können, der diesen Schutz seines Arbeitsmarktes benötige. Die Inanspruchnahme der letzten Stufe sollte nach den deutschen Vorstellungen lediglich bei der Europäischen Kommission notifiziert werden, aber keinesfalls einer inhaltlichen Prüfung durch die Kommission unterliegen.¹³⁵² Nicht in allen diesen Punkten war die deutsche Verhandlungsführung erfolgreich, sondern musste Abstriche von der eigenen Position vornehmen und Kompromisse eingehen. Das Auswärtige Amt zog sich deshalb den Unwillen der betroffenen Fachressorts zu, insbesondere aus dem Arbeits- und Wirtschaftsministerium. Unbeeindruckt verfolgte das Außenministerium weiterhin die Strategie, bei allen Detailfragen nicht das politische Ziel der deutschen Erweiterungspolitik aus den Augen zu verlieren. Die deutsche Verhandlungstaktik stand ganz im Interesse, die Osterweiterung zu den günstigsten Konditionen für Deutschland möglich zu machen.

Aus deutscher Sicht war deshalb vor Aufnahme der entscheidenden Verhandlungen über die Finanzierung der EU-Osterweiterung im Jahr 2002 eine Verständigung auf eine gemeinsame Verhandlungsposition der EU für das Verkehrskapitel wichtig. Dabei stand die Bundesregierung unter starkem innenpolitischem Druck. Auf der einen Seite hatten die betroffenen Verbände und Gewerkschaften des Transportgewerbes frühzeitig eine feste und klare Haltung zum Schutz der deutschen Transportunternehmen gefordert. Auf der anderen Seite befürchtete insbesondere das federführende Auswärtige Amt im weiteren Verlauf der Verhandlungen isoliert zu werden und somit zu einem Bremsen der Verhandlungsdynamik oder gar zu einem Blockierer von Kompromissen zu werden. Die Kommission hatte den deutschen Stufenplan zur schrittweisen gegenseitigen Öffnung der Kabinenmärkte in einem „Optionenpapier“¹³⁵³ als unpraktikabel abgelehnt; bis zu den ersten Beitritten könnten keine Kontingente mehr ausgehandelt werden. Auch bei den anderen EU-Mitgliedstaaten fand der deutsche Vorschlag keine große Resonanz. Daraufhin beantragte Deutschland – unterstützt von Österreich – eine Übergangsfrist von mindestens fünf Jahren. Auch dies lehnten die EU-Partner ab und traten für deutlich kürzere Fristen ein, die stärker zwischen den einzelnen Kandidaten differenzieren sollten. Sie erkannten zwar das besondere Interesse Deutschlands, das als Transitland rund 40 Prozent des Verkehrs mit den Beitrittskandidaten abwickelte. Deutschland verhinderte in der Folge – trotz des Drängens der Kommission und der Beitrittssta-

1352 In der Interpretation des Bundesministeriums für Arbeit sollte die letzte Stufe dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn Störungen auf dem Arbeitsmarkt „drohen“, d.h. bevor tatsächliche Störungen aufgetreten wären. Eine solche Gefahr wäre nicht nachzuweisen, sondern lediglich die Inanspruchnahme der letzten Stufe des Verfahrens bei der Kommission anzuzeigen.

1353 Europäische Kommission, Information Note: Road Transport Market Integration and Enlargement v. 6. April 2001.

ten – die Einigung auf einen gemeinsamen Standpunkt und hielt an seiner Forderung einer fünfjährigen Übergangsfrist zum Schutz des deutschen Kabotagemarktes fest.

Aufgrund ihrer ab Mitte 2001 komplett isolierten Verhandlungsposition stimmte die Bundesregierung schließlich Ende 2001/Anfang 2002 einer Kompromissformel für die gemeinsame EU-Verhandlungsposition zu, die eine stufenweise Übergangsfrist von maximal 5 Jahren vorsah. Danach sollte ab dem Beitritt eine zweijährige EU-weite Übergangsfrist gelten, die auf Antrag einzelner Mitgliedstaaten und nach einer Notifizierung durch die Kommission um zwei Jahre für den entsprechenden nationalen Markt verlängert werden konnte. Die Bundesregierung setzte zusätzlich die Möglichkeit durch, diese Frist nach erneuter Notifizierung durch die Kommission um ein weiteres Jahr zu verlängern, wenn ernsthafte Störungen für den nationalen Markt drohten. Mit diesem Stufenmodell und der Schutzklausel für das letzte Jahr wurde ein Kompromiss zwischen dem deutschen Schutzbedürfnis und der Forderung der anderen Mitgliedstaaten nach flexiblen Regelungen gefunden.

Unmittelbar vor Beginn der schwierigen Verhandlungen über die Finanzkapitel war die Verhandlungsstrategie des Auswärtigen Amtes bestimmt von dem Bestreben, die offenen Streitfragen zu verringern und die Verhandlungspunkte zu verdichten. Die Isolierung der deutschen Verhandlungsposition in der Frage der Kabotage hätte die ohnehin kleinen Spielräume für die anstehenden Verhandlungen weiter eingeengt und die Möglichkeiten gefährdet, in anderen Punkten zu Kompromissen zu kommen. Begünstigt wurde diese Strategie durch die Tatsache, dass das Problem der Kabotage nicht die gleiche öffentliche Aufmerksamkeit und damit nicht den gleichen Grad der Politisierung erfuhr, wie das sensible Problem der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Finanzierungsfragen. Die Arbeitsebene im Auswärtigen Amt, im Verkehrsministerium und im Wirtschaftsministerium konnten die schwierigen Verhandlungen mit einem alles in allem zufriedenstellenden Kompromiss abschließen, bevor die Intensivierung und die Politisierung der Beitrittsverhandlungen im Frühjahr 2002 begannen.

2.3.2.7. Die Politisierung der Verhandlungen im Jahr 2002

Die Politisierung des Problems der Arbeitnehmerfreizügigkeit bedingte zugleich die Politisierung der Verhandlungen über die Kosten der Osterweiterung, sowohl bei der innenpolitischen Begleitung der Endphase der Beitrittsverhandlungen als auch bei den Verhandlungen im Kreis der EU-15.

- a) Die EU-interne Einigung auf die Finanzierung der Osterweiterung und die innerdeutsche Politisierung

Die Kommission eröffnete die Verhandlungen im Kreis der EU-15 über die Finanzierung der Osterweiterung mit der Vorlage mehrerer Informationsvermerke. Sie legte am 31. Januar 2002 einen Vorschlag zur Finanzierung der Kosten der Erweiterung vor, der zwar unter den Ansätzen der Agenda 2000 lag aber dennoch deutlich über den Kalkulationen der Bundesregierung. Darüber hinaus schlug die Kommission vor, die Beitrittsländer schrittweise in das System der Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik einzubeziehen und mehr Gelder im Bereich der Kohäsionspolitik zur Verfügung zu stellen.

Die Kommission suchte in ihren Stellungnahmen eine vermittelnde Position zwischen den Forderungen der Beitrittsländer und den Interessen der EU einzunehmen; dabei konnte sie insbesondere auf die Interessen der Nettozahler in der EU nur bedingt Rücksicht nehmen.¹³⁵⁴ Damit rückten zu Beginn des deutschen Wahljahres 2002 die allgemeinen Finanz- und Haushaltsbestimmungen und insbesondere das Agrarkapitel in den Vordergrund. Mit der Verständigung auf die Agenda 2000 durch den Europäischen Rat in Berlin im März 1999 sollte eigentlich auch die Finanzierung der Erweiterung sichergestellt werden. In der Agenda 2000 waren Obergrenzen für die Erweiterungskosten festgeschrieben worden.

Die Bundesregierung sprach sich vehement für eine strikte Haushaltsdisziplin sowie die Einhaltung der Obergrenzen der Agenda 2000 für die Erweiterungskosten aus. Sie interpretierte das Ergebnis des Berliner Szenarios zur Finanzierung der Osterweiterung jedoch anders als die Kommission. Die Bundesregierung argumentierte, dass die Agenda 2000 von einem Beitritt von sechs Staaten zum Jahr 2002 ausgegangen sei. Die ursprünglich kalkulierten Kosten für das Beitrittsjahr N und die Jahre N+1 und N+2 (also die Jahre 2002, 2003 und 2004) sollten auf das nun anvisierte Beitrittsjahr 2004 und die Folgejahre übertragen werden, also die Jahre 2004, 2005 und 2006. Wegen der erhöhten Anzahl der nunmehr zehn beitretenden Staaten war Deutschland zu einer Erhöhung der vorgesehenen Haushaltsmittel um 20 Prozent bereit. Die Parallelverschiebung des Dreijahreszeitraums der Jahre N bis N+2 hätte trotz des Aufschlags nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums ein Gesamtvolumen der Erweiterungskosten von rund 27,09 Mrd. Euro in Verpflichtungsermächtigungen (bzw. rund 19,75 Mrd. Euro in Zahlungsermächtigungen) bedeutet. Die von der EU-Kommission errechneten Erweiterungskosten von insgesamt 40,16 Mrd. Euro (in Verpflichtungsermächtigungen) lagen demnach rund 13 Mrd. Euro über den Vorstellungen des BMF – aber rund 2 Mrd. Euro unter den Ansätzen der Agenda 2000. Eine so begründete Mehrbelastung des EU-Budgets wurde von der

¹³⁵⁴ Vgl. auch Barbara Lippert, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, a.a.O., S. 399.

Bundesregierung abgelehnt, denn dies hätte zu einer Erhöhung des negativen deutschen Nettosaldo geführt. Überdies kritisierte die Bundesregierung die von der Kommission vorgeschlagene Steigerung der Ansätze im Kapitel Regionalpolitik. Das Bundesfinanzministerium äußerte erhebliche Zweifel daran, ob die Beitrittsländer in der Lage sein würden, derart umfangreiche Transferleistungen sinnvoll, effizient und effektiv zu verwenden. Die Absorptionsfähigkeit würde durch den Aufbau entsprechender Verwaltungsstrukturen in den künftigen Mitgliedstaaten nur langsam wachsen. Es sei auch fraglich, ob ausreichend nationale Mittel zur verbindlichen Kofinanzierung der EU-Strukturfondsgelder bereitgestellt werden könnten. Der Gesamtansatz der Kommission für die Strukturfonds sei zu hoch; mit Blick auf die Gesamtkosten sei eine Summe von ca. 34,6 Mrd. Euro angemessen.

Die Bundesregierung hatte sich schon frühzeitig aus mehreren Gründen gegen die Einbeziehung der Beitrittsstaaten in das System der Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgesprochen.¹³⁵⁵ Erstens habe der Berliner Finanzierungskompromiss vom März 1999 diese Möglichkeit bewusst ausgeschlossen. Zweitens bestehe die Funktion der Direktzahlungen darin, die niedrigen Produktpreise auf den Weltmärkten für die Landwirte mit Ausgleichszahlungen aus dem EU-Budget zu kompensieren; gerade dies könne bei den Beitrittsländern aber nicht gelten, denn deren Erzeugerpreise lagen unter den Preisen in der EU und würden sich mit dem Beitritt ohnehin erhöhen. Deshalb seien Direktzahlungen, drittens, auch aus ökonomischen Gründen abzulehnen, weil sie die für eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft in den Beitrittsstaaten dringend erforderlichen Strukturanpassungen und Umstrukturierungsprozesse verlangsamten oder ganz verhindern würden. Die Direktzahlungen würden unrentable Betriebe erhalten, die Bodenpreise erhöhen und zu starken Einkommensunterschieden in den Beitrittsstaaten führen. Viertens bestritt die Bundesregierung grundsätzlich, dass die Gewährung von Direktzahlungen Bestandteil des *acquis communautaire* sei. Eine Einbeziehung der Beitrittsstaaten sei deshalb keine Notwendigkeit und nicht rechtlich verbindlich.¹³⁵⁶

Die Bundesregierung argumentierte, dass ein Abschluss des Agrarkapitels, das auch die Finanzfragen beinhalten sollte, nicht möglich sei; die Finanzfragen seien nur in einem Gesamtpaket zu lösen, das ganz am Ende des Verhandlungsprozesses auf der Tagesordnung stehen sollte. Eine Festlegung auf das Prinzip und über die Modalitäten der Direktzahlungen, die eine Vorentscheidung zugunsten der Fortführung des Systems über das Jahr 2006 und die Laufzeit des Finanzrahmens hinaus gleichgekommen wäre, lehnte die Bundesregierung

1355 Vgl. „Deutschland für Sparkurs bei EU-Erweiterung“, in: FAZ v. 26.1.2000.

1356 Vgl. auch den Bericht „Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP – Diskussionspapier“ zu den Beratungsergebnissen der Gruppe „Erweiterung“ des Rates, Dok. 6759/02 - ELARG 44 v. 6. März 2002, Ziffer 5.

ab.¹³⁵⁷ Sie wollte jegliche Formulierungen verhindern, die eine grundsätzliche Anerkennung des Systems beinhaltet oder die Direktzahlungen als Teil des bestehenden *acquis communautaire* bezeichnet hätten. Ein gemeinsamer Standpunkt ohne diese Festlegungen könne hingegen sofort erfolgen.

Mit ihrer grundsätzlichen Infragestellung der rechtlichen Verbindlichkeit des Systems der Direktzahlungen für die europäischen Landwirte stellte die Bundesregierung einen Grundpfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik zur Disposition. Die Europäische Kommission hatte in einem Diskussionspapier unter dem Titel „Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP“ vom Januar 2002 genau das Gegenteil festgestellt. Sie kam zu dem Ergebnis, dass „der dauerhafte Ausschluss der neuen Mitgliedstaaten von den Direktzahlungen nicht das im EG-Vertrag verankerte Konzept eines einheitlichen Marktes für Agrarerzeugnisse“¹³⁵⁸ widerspiegeln würde. Sie argumentierte, dass die Direktzahlungen ihren ursprünglichen Charakter der Kompensation für die Kürzung von Stützungspreisen verloren hätten und nunmehr fester Bestandteil der Agrarpolitik seien. Deshalb stellte sich für die Kommission nicht die Frage über das »Ob« der Einführung des Systems der Direktzahlungen in den künftigen Mitgliedstaaten, sondern nur noch über das »Wie«. Die Nettozahler Großbritannien, Schweden und die Niederlande teilten zwar die deutsche Skepsis gegenüber der Einführung von Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten; allerdings stellten sie nicht in Frage, dass das System Teil des *acquis* im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik sei. Die Bundesregierung hingegen beharrte als einzige Regierung auf dieser Systemfrage für die Fortführung der GAP; sie formulierte damit bewusst einen offenen und direkten Widerspruch zur französischen Politik. Frankreich trat insofern vorhersehbar sehr entschieden dafür ein, die Direktzahlungen den neuen Mitgliedern nicht vorzuenthalten.

Um nicht allzu offensichtlich in die Rolle eines Blockierers im Agrarkapitel gedrängt zu werden, setzte sich die Bundesregierung für eine Abspaltung der strittigen Frage der Direktzahlungen von den übrigen Themen des Agrarkapitels ein. Damit würde der Verhandlungsfahrplan formell eingehalten, ohne jedoch eine Einigung in der Sache vor der Halbzeitüberprüfung der GAP im Jahr 2003 vornehmen zu müssen. Für diese Position benötigte die Bundesregierung allerdings die Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten – insbesondere Frankreichs und Spaniens. In sehr kontroversen Auseinandersetzungen mit der französischen Regierung konnte die Bundesregierung keinen Kompromiss erzielen. Allerdings bestand das vordringliche Interesse des spanischen Ratsvorsitzes darin, den Verhandlungsfahrplan einzuhalten und den Europäischen Rat von Sevilla nicht mit

1357 Gerhard Schröder, „Neue Direktbeihilfen sind für Deutschland zu teuer!“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 16.6.2002.

1358 Europäische Kommission, Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, Diskussionspapier, SEK(2002) 95 endg. v. 30.1.2002, S. 6.

dem Konflikt zu einer erst später zu beantwortenden Grundsatzfrage zu belasten. Als auch die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission eine Teileinigung und die Aufnahme der Verhandlung mit den Beitrittsländern in den anderen Bereichen des Agrarkapitels einer weiteren Verzögerung vorzogen, war schließlich Frankreich in der EU isoliert und musste der Vertagung zustimmen. Dennoch blieb der Interessengegensatz insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich bestehen.¹³⁵⁹

In dieser Frage hatten Deutschland und Frankreich einen Rollentausch vollzogen. Hatte bislang die Bundesregierung stets eine Verbindung – auch eine indirekte Verbindung – zwischen Reformprozessen in der EU und den Beitrittsverhandlungen abgelehnt, argumentierte sie nun in der Frage der Fortführung der Direktzahlungen genau für eine solche Verknüpfung. Mit Blick auf die beim Finanzkompromiss von Berlin im März 1999 vereinbarte Halbzeitüberprüfung der GAP im Herbst 2002 versuchte die Bundesregierung eine vorzeitige Festlegung der EU in der Frage der Direktzahlungen bei den Verhandlungen mit den MOEL zu verschieben. Die Erweiterung sollte zu einer Art „Faustpfand“¹³⁶⁰ für den dringlichen deutschen Wunsch nach einer Reduktion seiner Nettozahlungen werden. Die Bundesregierung befürchtete, dass eine Vorfestlegung auf die Fortschreibung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Zuge der Beitrittsverhandlungen zu einer Zementierung des Status quo führen würde. Die vereinbarte Halbzeitüberprüfung zur Reform des Politikfeldes 2003 bliebe dann wirkungslos. Umgekehrt setzte sich Frankreich bei den Beitrittsverhandlungen für eine Einführung des Systems der Direktzahlungen in den Beitrittsländern ein und suchte bei den Kandidaten Verbündete für diese Politik, um so das bestehende System der GAP über das Jahr 2006 hinaus festzuschreiben. Zugleich betonte die französische Regierung, dass von der Halbzeitbewertung der GAP keine großen Änderungen zu erwarten sei.

Die innerdeutsche Opposition versuchte, die Gefahr der deutschen Isolierung im Vorfeld des Europäischen Rats von Sevilla zu nutzen. Sie kritisierte, dass die Bundesregierung keine Regierungserklärung zu den Ergebnissen von Sevilla im Bundestag abgeben wolle.¹³⁶¹ Umgekehrt versuchte sich der Bundeskanzler während des Gipfels in Sevilla als harter Verhandlungsführer und eiserner Verfechter deutscher Interessen zu positionieren. Die österreichische Zeitung „Die Presse“ warf dem Kanzler vor, dass er umso lauter gegen die EU poltere, je nä-

1359 Vgl. Dorothea Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, a.a.O., S. 219-222.

1360 Dorothea Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, a.a.O., S. 220.

1361 Über die Ergebnisse des Europäischen Rats von Sevilla berichtete Außenminister Fischer im EU-Ausschuss des Bundestages am 25. Juni 2002. Dort wurde von der Opposition das belastete deutsch-französische Verhältnis kritisiert.

her der Wahltermin rücke.¹³⁶² Bei den deutsch-polnischen Regierungskonsultationen in Breslau unmittelbar vor dem Treffen des Europäischen Rats in Sevilla sagte Kanzler Schröder seinem polnischen Kollegen Miller zu, dass der EU-interne Streit um die Direktbeihilfen den Beitrittsfahrplan nicht in Frage stellen würde. Es werde einen Kompromiss geben, bei dem die bisherigen Hauptnutznießer in der EU-15 einen Teil ihrer Zuwendungen zugunsten der neuen Mitglieder abtreten müssten. Die Beitrittsländer sollten die gleichen Rechte bekommen, so Schröder.¹³⁶³ Damit hatte der Bundeskanzler den politischen Druck auf die spanische Präsidentschaft und den französischen Partner erhöht und zugleich versucht, die politische Verantwortung für ein mögliches Scheitern des Gipfels durch die von der Bundesregierung angestrebte Vertagung der Verhandlungen über die Direktzahlungen gegenüber der deutschen Bevölkerung und auch gegenüber den Beitrittskandidaten auf die EU-Partner zu übertragen.

Angesichts der im September 2002 anstehenden Bundestagswahlen war mit einer abgestimmten deutschen Position allerdings erst im Oktober 2002 zu rechnen.¹³⁶⁴ Die Bundesregierung ging mit der Forderung, die Verständigung in der Frage der Direktzahlungen zu vertagen, drei Risiken ein:

1. Ihre Taktik lief auf eine Nichteinhaltung des Verhandlungsfahrplans von Nizza hinaus. Sie relativierte damit aus Sicht der Beitrittsländer die Rolle Deutschlands als Anwalt der MOEL und als Befürworter zügiger Beitrittsverhandlungen.
2. Auch innerhalb der EU-15 führte die harte deutsche Verhandlungsposition zu Friktionen. Deutschland wollte die Ausweitung des Systems der Direktzahlungen auf die neuen Mitglieder nicht in der Sache beantworten, sondern mit der anstehenden Reform der GAP verbinden. Eine ähnliche Verhandlungsführung Spaniens mit Blick auf die Strukturfonds hatte Deutschland ein Jahr zuvor strikt abgelehnt und verurteilt. Die deutsche Erweiterungspolitik nahm insofern einen fundamentalen Strategiewechsel vor. Die deutsche Verhandlungsstrategie entfernte sich damit auch von dem gemeinsamen Ziel der Erweiterungsbefürworter in der EU-15, die Dynamik und das Tempo der Beitrittsverhandlungen hochzuhalten.
3. Die Vertagung auf die Zeit nach den Bundestagswahlen im September bedeutete, dass eine Einigung in der EU-15 frühestens bei einem Treffen des

1362 Wolfgang Böhm, „Ein verschobener Gipfel für den EU-verstimmten Gerhard Schröder“, in: Die Presse v. 20.6.2002. In dem Artikel heißt es weiter: „In Brüssel wird bereits die Befürchtung geäußert, dass Schröders Europa-Unmut nicht allein mit dem Wahlkampf, sondern auch immer mit einer tiefen persönlichen Verstimmung zusammenhänge.“

1363 Vgl. „Schröder fordert Verzicht von EU-Ländern bei Agrarbeihilfen“, in: SZ v. 18.6.2002 und „EU sieht keine Gefahr für Erweiterung. Schröder für Fairness: Wenn künftige Mitglieder Pflichten erfüllten, müssten sie auch Anteile an Rechten haben“, in: Die Welt v. 19.6.2002

1364 Vgl. Peter Ludlow, *The Making of the New Europe*, a.a.O., S. 72/73.

Europäischen Rats im Oktober 2002 erzielt werden konnte. Wenn das Zieldatum für den Abschluss der Verhandlungen beim Europäischen Rat von Kopenhagen im Dezember 2002 nicht aufgegeben werden sollte, öffnete sich demnach nur ein kleines Zeitfenster von Ende September bis Mitte Oktober 2002 für die Verhandlungen im Kreis der EU-15.¹³⁶⁵ Zugleich bedeutete dies eine zusätzliche Konzentration auf den entscheidenden Gipfel von Kopenhagen, der über alle strittigen Finanzfragen in einem Gesamtpaket verhandeln musste.

Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte in seiner Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rats von Barcelona im März 2002 deutlich betont, dass die Finanzierung der Erweiterung nicht über den Rahmen der Agenda 2000 hinausgehen dürfe und dass die Erweiterung eine Reform der Landwirtschafts- und der Kohäsionspolitik erforderlich mache.¹³⁶⁶ In einem Namensartikel warnte Schröder dann im Juni 2002 nochmals in sehr deutlicher Form vor Finanzierungsproblemen bei der Osterweiterung.¹³⁶⁷ Die kostspielige Agrarpolitik der EU müsse reformiert und die deutsche Nettozahlerposition verbessert werden. Die Bundesregierung halte an dem Ziel fest, die Beitrittsverhandlungen bis zum Jahresende erfolgreich abzuschließen; sie sehe aber keine Möglichkeit, vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 zu einer Vereinbarung zu kommen, in der das Prinzip und die Modalitäten der Direktzahlungen sowie Aussagen über prämienbezogene Produktionsquoten enthalten wären. Die Grenze der finanziellen Belastbarkeit Deutschlands sei erreicht, so der Kanzler. Wie schon bei der Forderung nach Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte der Kanzler erneut sein politisches Gewicht in einer spezifischen Frage der Beitrittsverhandlungen in die Waagschale geworfen – er ging vor Beginn des Bundestagswahlkampfes auch persönlich ein hohes politisches Risiko ein.

Die deutsche Verhandlungsführung wirkte dennoch nicht konzise, sondern ambivalent und eher schwach. Die Nettozahler in der EU-15, die in der Frage der Direktzahlungen eine Parallelität der beiden Prozesse forderten und für eine Verständigung auf Reformeckpunkte bei der Agrarpolitik eintraten, waren gleichzeitig die Staaten, die bisher immer zügige Verhandlungen gefordert hatten und potenziell zu den größten Profiteuren der Osterweiterung zählten. Eine Drohung, den Beitrittsprozess zu verlangsamen oder gar aufzuhalten, erschien

1365 Selbst dieses enge Zeitfenster zwischen den Bundestagswahlen und dem Oktober-Gipfel für die Einigung in der EU-15 wurde durch den Staatssekretär im AA, Günter Pleuger, in Frage gestellt. Vgl. „EU-Direktzahlungen weiter umstritten“, in: Handelsblatt v. 10.6.2002.

1366 Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Barcelona am 15./16. März 2002, Deutscher Bundestag, PlPr. 14/227 v. 21. März 2002, S. 22445 (C).

1367 Gerhard Schröder, „Neue Direktbeihilfen sind für Deutschland zu teuer!“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 16.6.2002.

nicht wirklich geeignet oder glaubwürdig, um Zugeständnisse von den Mitgliedstaaten zu erhalten, die ihrerseits befürchteten, durch die Erweiterung eher zu verlieren. Die Forderung nach Reformen konnte die bisherigen Nutznießer der europäischen Kohäsions- und der Gemeinsamen Agrarpolitik eher ermutigen, erneut Kompensationen für potenzielle Nachteile durch die Erweiterung zu fordern.

Das persönliche Eintreten des Kanzlers für die deutschen Interessen als größter Nettozahler in der EU und als Verteidiger der Interessen der deutschen Steuerzahler zielte offensichtlich auf innenpolitische Entlastung. Der Schwenk der deutschen Verhandlungstaktik war sicherlich auch auf diese innenpolitischen Erwägungen im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes zurückzuführen. Die Union forderte immer häufiger anlässlich der Halbzeitüberprüfung der GAP eine Nachbesserung der Agenda 2000, „da die Osterweiterung darin, insbesondere in der Agrarpolitik, unterfinanziert“¹³⁶⁸ sei. In der Frage der Direktzahlungen unterstützte die CDU den Vorschlag der Europäischen Kommission, die Beitrittsstaaten schrittweise in das EU-System einzubeziehen.¹³⁶⁹ Auch der Kanzlerkandidat der CDU/CSU, der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, hatte sich wiederholt für die Beibehaltung der Direktzahlungen und gegen eine Schlechterbehandlung der Beitrittsländer ausgesprochen und auf die Gleichbehandlung der künftigen Mitglieder gedrängt.¹³⁷⁰

Der Bundesrat schließlich hatte in seiner dritten Entschließung zur EU-Osterweiterung vom 22. März 2002 Direktzahlungen an die Landwirte in den Beitrittsländern nicht ausgeschlossen. Zwar sollte die Finanzierung der Erweiterung im Rahmen der Finanziellen Vorausschau der Agenda 2000 erfolgen, aber „sofern bei den Verhandlungen Direktzahlungen in den Beitrittsländern vereinbart“ würden, sollten „diese mit dem Ziel einer späteren Gleichbehandlung stufenweise eingeführt und so bemessen werden (...), dass sie der Ausgangssituation in der Landwirtschaft des jeweiligen Landes Rechnung tragen und den volkswirtschaftlichen Anpassungsprozess nicht behindern.“¹³⁷¹ Damit hatten die Länder, die zuvor diesen Beschluss einstimmig auf Ebene der Europaminister am 28. Februar 2002 verabschiedet hatten, einen Mittelweg zwischen der ableh-

1368 14. Parteitag der CDU, Leitsätze für eine aktive Außen- und Sicherheitspolitik, Beschluss des 14. Parteitages der CDU Deutschlands, 2. bis 4. Dezember 2001 in Dresden, S. 5.

1369 Vgl. die Rede des europapolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Peter Hintze am 21. März 2002 vor dem Deutschen Bundestag; Deutscher Bundestag, PlPr. 14/227 v. 21. März 2002, S. 22463 (B).

1370 Andreas Middel, „Zum Kuscheln nach Brüssel. Der Bayer Edmund Stoiber versucht sich im Wahlkampf als Europäer“, in: Die Welt v. 24.4.2002. Stoiber wurde mit den Worten zitiert: „Es darf in der erweiterten Union keine Mitglieder erster und zweiter Klasse geben.“

1371 Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zum Erweiterungsprozess der Europäischen Union, BR-Drs. 209-02 v. 22. März 2002, Ziffer 5a).

nenden Position der Bundesregierung und der Forderung der CDU/CSU auf Nachverhandlungen der Agenda 2000 formuliert. Sie zeigten sich aber grundsätzlich offen für die Einbeziehung der Beitrittsländer in das System der Direktzahlungen. Damit widersprachen sie der Interpretation der Bundesregierung, dieses System sei nicht Teil des europäischen *acquis communautaire*.

Im Haushaltskapitel war auch das Problem eines Haushaltsausgleichs zugunsten der Beitrittsländer umstritten. Die Beitrittsländer sollten von Beginn ihrer Mitgliedschaft an die vollen Beiträge zum EU-Haushalt leisten. Allenfalls sollten pauschale Ausgleichszahlungen an die Beitrittsländer für den Fall eingeräumt werden, dass ein negativer Haushaltssaldo gegenüber der Situation im Rahmen der Vorbeitrittshilfen entstehen würde. Demgegenüber forderten die Beitrittsländer eine Übergangsfrist für die Zahlung der Beiträge zum EU-Haushalt, weil sie erst mit einer gewissen Verzögerung mit Zahlungen aus dem EU-Budget rechnen konnten. Sie befürchteten einen negativen Beitragssaldo wegen der zeitlichen Inkongruenz von Beiträgen und Rückflüssen. Der Gemeinsame Standpunkt der EU vom April 2002 sah noch keinen Abschluss des Kapitels vor, weil sich die umstrittene Frage eines eventuellen Haushaltsausgleichs erst im Rahmen einer Gesamtverständigung zu den finanzrelevanten Fragen treffen lassen würde. Die Kommission legte schließlich am 5. September 2002 erstmals Tabellen mit detaillierten Zahlenangaben zu diesem Problem vor.¹³⁷² Nach den Berechnungen der Kommission würde der negative Beitragssaldo der zehn Beitrittsstaaten im Jahr 2004, dem ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft, insgesamt rund 800 Mio. Euro, im Jahr 2005 zusammen 335 Mio. Euro und im Jahr 2006 immerhin noch 160 Mio. Euro betragen.

Die Bundesregierung bestritt zunächst ebenso wie die übrigen Nettozahler Niederlande, Großbritannien und Schweden die Höhe der Berechnungen der Kommission und plädierte für niedrigere Ansätze. Allerdings lehnte sie den Vorschlag der Kommission nicht im Grundsatz ab; vielmehr unterstützte sie die Idee der Haushaltskompensation, um den Beitrittsländern eine möglichst faire Nettosition zu ermöglichen. Sie plädierte dafür, Pauschalzahlungen an die Beitrittsstaaten möglichst zu vermeiden und stattdessen höhere Vorauszahlungen aus den Strukturfonds von bis zu 20 Prozent zu leisten, um das gleiche Ziel zu erreichen. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme vom 22. März 2002 gefordert, dass der Finanzierungssaldo der Beitrittsländer nicht schlechter ausfallen solle als vor dem Beitritt. Über die genauen Modalitäten, wie dieses Ziel erreicht werden sollte, hatten die Länder keine Festlegung getroffen und damit der Bundesregierung bewusst keine Vorgaben gemacht.

1372 Europäische Kommission, „Paper on the Methodological Aspects to the Calculation of the Net-Budgetary Balances“, MD 285/02 v. 5.09.2002.

b) Zum Schlussakkord in Kopenhagen

Die entscheidenden Finanzierungsfragen konzentrierten sich auf die zweite Jahreshälfte 2002 und waren abhängig von der besonderen Verhandlungskunst der dänischen Präsidentschaft.¹³⁷³ Der zentrale Streitpunkt war die Einbeziehung der Beitrittsländer in das System der Direktzahlungen. Hier markierten die deutsche Position und die französische Haltung die Eckpunkte des Konflikts in der EU-15.¹³⁷⁴ Mit Blick auf die anstehenden Wahlen in Deutschland und Frankreich war es bereits im Sommer 2000 offensichtlich zu einer informellen deutsch-französischen Absprache gekommen. Danach sollten die schwierigen Finanzierungsfragen erst nach den Bundestags- und den französischen Präsidentschaftswahlen verhandelt werden.¹³⁷⁵

Zwar hatten sich Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac Anfang September 2002 in Hannover auf mögliche Eckpunkte eines deutsch-französischen Kompromisses in der Frage der Direktzahlungen verständigt. Dennoch waren wirkliche Fortschritte in den Verhandlungen erst nach den Bundestagswahlen möglich. Der anvisierte deutsch-französische Interessenausgleich sollte drei Elemente beinhalten:

- a) Ein *phasing in* der Beitrittsländer in das System der Direktzahlungen sollte nur möglich werden, wenn damit der Einstieg in eine Reform des Systems verbunden wäre.
- b) Die Direktzahlungen zugunsten der Beitrittsländer sollten aus dem in den Beitrittsverhandlungen festzulegenden Haushaltsrahmen finanziert werden.
- c) Eine deutsch-französische Arbeitsgruppe sollte die Einzelheiten des Kompromisses ausarbeiten.

Mit dieser bilateralen Absprache auf höchster Ebene konnte Bundeskanzler Schröder mehrere Ziele miteinander verbinden. Mit der Verständigung, sich nach den Wahlen einigen zu wollen, war ein medienwirksamer öffentlicher deutsch-französischer Konflikt vermieden worden. Zugleich war eine vorzeitige Festlegung auf genaue Summen und damit die Kosten der Osterweiterung vertagt worden – und dennoch konnte er sicher stellen, dass das vordringliche deutsche Ziel, eine umfassende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu vereinbaren und insbesondere einen Ausstieg aus dem System der Direktzahlungen zu finden, weiterhin möglich blieb. Die Europapolitik und die Osterweiterungspolitik der Bundesregierung boten in jedem Fall keinen Ansatz mehr als mögliches

1373 Eine zusätzliche, schwierige Frage stand ebenfalls noch auf der Tagesordnung der Präsidentschaft – bereits im Frühjahr 2002 war der Streitfall der Umstrukturierung der Schwerindustrien in den MOEL zurückgestellt worden, weil in einigen Beitrittsländern die erforderlichen Zeitpläne für den Abbau staatlicher Unterstützung im Stahlsektor bzw. die Umwandlung in sektorale Beihilfen noch ausstand.

1374 Vgl. Peter Ludlow, *The Making of the New Europe*, a.a.O., S. 169ff.

1375 Vgl. Hajo Friedrich, „Keine EU-Beitritte vor 2005 oder 2006“, in: FAZ v. 8.7.2000, S. 1.

Thema des CDU/CSU-Kandidaten Edmund Stoiber in der heißen Wahlkampfphase.

Nach der Bestätigung der rot-grünen Bundesregierung bei den Wahlen am 22. September 2002 lieferte die informelle Absprache und die Verhandlungen der deutsch-französischen Arbeitsgruppe die Blaupause für eine gemeinsame deutsch-französische Initiative. Allerdings blieben die Verhandlungen überaus schwierig. Wenige Tage vor dem Gipfel in Brüssel hatte die Bundesregierung vorgeschlagen, dass das Hineingleiten der Beitrittsländer in das System der Direktzahlung begleitet werden solle von einer zweiprozentigen Absenkung der Direktbeihilfen für alle Landwirte in den alten Mitgliedstaaten. Eine Reduzierung war für Frankreich allerdings nicht akzeptabel. Wenige Stunden vor dem Treffen des Europäischen Rats in Brüssel am 24./25. Oktober 2002 trafen sich Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac dann erneut zu einem „Vorgipfel“¹³⁷⁶, um den „bahnbrechenden“ deutsch-französischen Kompromiss endgültig zu verabschieden. Diese schwierige und sehr sensible Verständigung war nur auf der höchsten politischen Ebene zu erreichen – die beiden Regierungschefs wurden dabei nur von jeweils einem Mitarbeiter begleitet.¹³⁷⁷

Der deutsch-französische Ausgleich brachte den Durchbruch für die EU-internen Verhandlungen über die Finanzierung der Erweiterung und wurde anschließend durch den Europäischen Rat bestätigt. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf ein Finanzpaket zur Einbeziehung der Beitrittsländer in die Gemeinsame Agrarpolitik, die EU-Strukturpolitik und in das Eigenmittelsystem der EU. Diese Einigung war möglich geworden, weil Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac sich darauf geeinigt hatten, dass die Ausgaben für Direktzahlungen im Agrarhaushalt ab 2006 eingefroren werden sollten und nur noch um einen Inflationsausgleich von 1,5 Prozent pro Jahr erhöht werden könnten. Umstritten war im Verlauf der Verhandlungen während des Europäischen Rats jedoch, auf welchem Niveau die Direktzahlungen festgeschrieben würden. Während Chirac die Agenda 2000, in der für das Jahr 2006 45,3 Mrd. Euro vorgesehen war, als Referenzdokument betrachtete, versuchte Schröder die in der Agrarleitlinie für den Jahreshaushalt 2006 eingestellte Summe von 39,4 Mrd. Euro als Ausgangswert der Plafondierung festzuschreiben. Als Chirac den deutschen Vorstoß mit der Drohung beantwortete, den Kompromiss platzen zu lassen, lenkte Schröder ein.

Der Agrarkompromiss zwischen Deutschland und Frankreich als den beiden wichtigsten Kontrahenten in diesem EU-internen Konflikt hatte somit den Fort-

1376 Barbara Lippert, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, a.a.O., S. 418.

1377 Vgl. Peter Ludlow, The Making of the New Europe, a.a.O., S. 196ff.

gang der Verhandlungen ermöglicht.¹³⁷⁸ Die Verständigung enthielt lediglich finanzielle, jedoch keine inhaltlichen Aussagen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Die Verhandlungen über die inhaltlichen Reformen zur Zukunft der Agrarpolitik sollten im Rahmen der Halbzeitbewertung, der sog. *Mid-Term Review*, der GAP im Jahr 2003 stattfinden. Damit wurde es wahrscheinlicher, dass die Beitrittsverhandlungen wie vorgesehen auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen im Dezember 2002 tatsächlich abgeschlossen werden konnten.

Auch in der Finanzausstattung der Strukturfonds musste die Bundesregierung schließlich nachgeben. Bis zum Gipfel in Brüssel hatte sie auf einem Gesamtvolumen von maximal 21,5 Mrd. Euro für die Jahre 2004-06 bestanden. Das Ergebnis von 23 Mrd. Euro lag dann in der Mitte zwischen dem Vorschlag der EU-Kommission in Höhe von 25,5 Mrd. Euro und den deutschen Vorstellungen. Aus Sicht des Kanzlers war der Brüsseler Kompromiss dennoch ein Erfolg. Mit der Verständigung auf einen Plafond der realen Ausgaben für den Agrarhaushalt für den Zeitraum 2007 bis 2013 sei ein grundlegendes Ziel der deutschen Osterweiterungspolitik erreicht worden, um die Kosten der Erweiterung kalkulierbar zu machen und zu begrenzen. Kanzler Schröder sprach von einem großen Tag für Europa, der „damit auch ein guter Tag für Deutschland“ sei. Damit sei eine vernünftige Basis für den Abschluss der Erweiterungsverhandlungen in Kopenhagen erzielt worden.¹³⁷⁹

Angesichts der schwierigen und sehr langwierigen Verhandlungen sahen die Beitrittsländer kaum noch Möglichkeiten, über dieses Gesamtpaket der EU-15 zur Finanzierung der Erweiterung umfassend zu verhandeln. Dennoch gestalteten sich die abschließenden Verhandlungen mit den Kandidaten als sehr schwierig. Vor allem Polen forderte das Ausschöpfen der in der Agenda 2000 festgeschriebenen höheren Ansätze in der Agrar- und der Kohäsionspolitik – Polen wurde zum „Schlüsselland“¹³⁸⁰ unter den Beitrittsländern.

Als die dänische Präsidentschaft schließlich in eigener Verantwortung am 25. November 2002 ein verbessertes, letztes Angebot der EU vorlegte, befürchtete die Bundesregierung, dass das schwierige Kompromisspaket vom Oktober wieder aufgeschnürt werden könnte. Die Bundesregierung nahm zwar nicht offiziell

1378 Obwohl die Niederlande und Großbritannien große Vorbehalte gegen den deutsch-französischen Kompromiss hatten, blieb er die Basis für die Verhandlungen während des Europäischen Rats; der niederländische Premier Balkenende konnte jedoch eine kleine aber umso wichtigere Veränderung mit seiner harten Verhandlungsführung durchsetzen – entgegen der deutsch-französischen Verständigung einen jährlichen Deflator von 1,5% anzusetzen, bestanden die Niederlande auf einem Deflator von 1%. Dies entsprach einem jährlichen Einspareffekt von rd. 200 Mio. Euro.

1379 Bundespresse- und Informationsamt, Bundeskanzler Schröder: Ein großer Tag für Europa, Pressemitteilung v. 24.10.2002.

1380 Barbara Lippert, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, a.a.O., S. 419.

Stellung zu dem unabgestimmten Vorgehen des dänischen Vorsitzes. Jedoch war klar, dass in Berlin dieser Vorstoß mit großen Vorbehalten aufgenommen worden war. Bei dem Besuch des dänischen Premierministers in Berlin am 3. Dezember zur Vorbereitung des Gipfels in Kopenhagen machte Bundeskanzler Schröder seine Unzufriedenheit sowohl über das zu großzügige Angebot als auch das unilaterale Vorgehen der Dänen deutlich.¹³⁸¹ Zwischen den Berechnungen der EU-Ratspräsidentschaft und der Zielvorstellung der Bundesregierung über die Kosten der Erweiterung bestehe eine Differenz von bis zu 1,6 Milliarden Euro.¹³⁸²

Damit war auch klar geworden, dass die Einigung auf das Finanzpaket zur Chefsache geworden war. Eine Verständigung im Rahmen einer Beitrittskonferenz auf Außenministerebene war aus zwei Gründen ausgeschlossen:

1. Die Verständigung des Europäischen Rats von Brüssel im Oktober konnte nur durch eine neue Entscheidung des Europäischen Rats modifiziert werden.
2. Der größte Einigungsdruck lastete am Ende des langen Prozesses auf allen Teilnehmer – aber insbesondere auf den Regierungschefs der Beitrittsländer, die die Verantwortung für einen verspäteten Beitritt ihrer Länder in die EU zu tragen hätten.

Die Bundesregierung zeigte sich schließlich angesichts der schwierigen Verhandlungssituation bereit, das Ergebnis des Oktober-Gipfels aufzustocken und den Beitrittsländern entgegenzukommen. Bundesaußenminister Fischer wurde mit der Bemerkung zitiert, man wird die Erweiterung an „einer Milliarde mehr oder weniger“ nicht scheitern lassen.¹³⁸³ Allerdings bestand zu jeder Zeit die Gefahr, dass ein erhöhtes Maß an Flexibilität auch von einigen alten Mitgliedstaaten genutzt werden könnte, um erneut eine finanzielle Kompensation zu fordern. So forderte Italien eine Aufstockung seiner Milchquoten, ebenso wie sie den Beitrittsländern zugestanden werden sollte; Portugal legte ein Memorandum vor, in dem auf die besondere Situation der portugiesischen Landwirtschaft hingewiesen wurde, für die die EU eine Lösung zusagen sollte. Um diesen Versuchen für Nachverhandlungen vorzubeugen, sollte der Agrarkompromiss des Europäischen Rats von Brüssel nach den Vorstellungen der Bundesregierung unangetastet bleiben; über das Angebot des Hineingleitens in das System der Direktzah-

1381 Vgl. „Neue Forderungen gefährden die Osterweiterung“, in: FTD v. 4.12.2002.

1382 In einer Pressemitteilung wird der Kanzler zitiert: „Ich habe dem Herrn Präsidenten gegenüber zum Ausdruck gebracht, dass ich dafür plädiere, strikt an den Finanzbeschlüssen von Brüssel festzuhalten. Ich habe das Bemühen der dänischen Präsidentschaft in den Verhandlungen mit den beitriftswilligen Ländern weiterzukommen, zur Kenntnis genommen, aber das Finanzpaket entspricht noch nicht unseren Erwartungen.“ Bundespresse- und Informationsamt, EU-Erweiterung ist eine Chance, Pressemitteilung v. 3.12.2002.

1383 Vgl. Dorothea Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, a.a.O., S. 224.

lungen hinaus sollten den Beitrittsländern keine weiteren Zugeständnisse aus dem Agrarbudget mehr gemacht werden.

Das Auswärtige Amt versuchte bis zum entscheidenden Treffen des Europäischen Rats in Kopenhagen die übrigen noch offenen Streitfragen zu lösen, bei denen keine finanzwirksamen Effekte zu erwarten waren. Dieses Vorgehen betraf in erster Linie die Klärung der institutionellen Fragen – zum Beispiel die Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Zugleich versuchte Bundeskanzler Schröder in direkten Gesprächen in den Wochen vor dem entscheidenden Treffen in Kopenhagen, den polnischen Premierminister Miller zu einer kompromissbereiteren Verhandlungsführung zu bewegen. Bei einem Treffen der beiden Regierungschefs Ende November 2002 in Hannover blieb Premier Miller aber bei seiner Haltung, dass auch das verbesserte Angebot der dänischen Präsidentschaft unzureichend sei. Bereits am 6. November war der Bundeskanzler zu einem Kurzbesuch nach Warschau gereist, um den polnischen Premier zur Annahme des Brüsseler Agrarkompromisses zu bewegen.

Die eigentlichen Beitrittsverhandlungen waren in diesen letzten Wochen derart politisiert, dass auf Arbeitsebene nur noch wenige Fortschritte gemacht wurden. Es wurden dennoch die Formulierungen für die im Grundsatz unstrittigen Schutzklauseln abgestimmt. Auf Arbeitsebene wurde auch über die beantragten Übergangsregelungen zur Jagd auf Luchse in Estland verhandelt, die Deutschland ablehnte, über verringerte Mehrwertsteuersätze auf Malta oder die Frage, ob die Beitrittsländer verpflichtet werden sollten, regelmäßig über die Umsetzung ihrer Zusagen im Bereich der nuklearen Sicherheit zu berichten. Für diese Verpflichtung zur Informationsübermittlung machte sich Deutschland stark. Über die Finanzierungsfragen wurde jedoch auf Arbeitsebene nicht mehr verhandelt. Noch am 9. Dezember hatte der dänische Vorsitz in Verhandlungen mit den Beitrittsländern versucht, die Anzahl der offenen Streitpunkte zu verringern und die Möglichkeiten für einen Gesamtkompromiss auszuloten.¹³⁸⁴ Auch die letzten Sitzungen auf Botschafterebene im AStV am 6. und auf Außenministerbene am 10. Dezember 2002 klammerten die Finanzfragen aus.

Die schwierigen Verhandlungen in Kopenhagen am 12./13. Dezember 2002 waren geprägt von einer Vielzahl paralleler bilateraler Gespräche. Dabei versuchte Bundeskanzler Schröder die Verbesserung des EU-Angebots zugunsten der Beitrittsländer, insbesondere für Polen, möglichst klein zu halten. Die deutsche Verhandlungsposition ging von einer Aufstockung des Angebots von maximal einer Mrd. Euro aus. Die entscheidenden Verhandlungen am 13. Dezember gestalteten sich mit der innenpolitisch geschwächten polnischen Regierung Miller als sehr schwierig. Nachdem acht der zehn Beitrittsländer einem nochmals verbesserten Angebot der dänischen Präsidentschaft zugestimmt hatten,

¹³⁸⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union, Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat, Erweiterung, Dok. 15174/02 v. 78.12.2002.

drehten sich die bilateralen Gespräche mit Polen und Tschechien im Kern schließlich um eine „Milliarde Euro Cash“¹³⁸⁵ für Polen und die Erhöhung der Milchquoten. Neben der dänischen Präsidentschaft waren dabei der deutsche Erweiterungskommissar Günter Verheugen und Bundeskanzler Schröder die wichtigsten Ansprechpartner für den polnischen Premierminister Miller.¹³⁸⁶ Um der polnischen Regierung entgegen zu kommen, schlug die deutsche Delegation eine Umwidmung von 1 Mrd. Euro aus den Strukturfonds in die besondere Cash-Flow Fazilität für Polen vor. Über diesen deutschen Vorschlag kam es zu einem kleinen Disput zwischen Bundeskanzler Schröder und dem dänischen Premierminister Rasmussen, der diese Verschiebung der Gelder nicht nur auf Polen beschränken wollte; für die anderen Beitrittsländer sollten zusätzliche 200 Mio. Euro vorgesehen werden. Die Bundesregierung wollte die Ausweitung ihres Kompromissangebots auf die anderen Beitrittsländer und damit die Überschreitung der Grenze von einer Mrd. Euro in jedem Fall vermeiden.¹³⁸⁷ Während sich Kanzler Schröder schon als „Ideegeber“ und als „generöser Staatsmann“¹³⁸⁸ des Gesamtkompromisses vor der internationalen Presse präsentierte, musste die dänische Präsidentschaft mit der polnischen Delegation nochmals nachverhandeln.¹³⁸⁹

Gerade diese letzte, entscheidende Verhandlungsrunde wurde vornehmlich mit Blick auf die Innenpolitik geführt – sowohl in Polen als auch in Deutschland. Während für den Bundeskanzler die Begrenzung des Finanzvolumens des Erweiterungspakets vorrangig war, um in der innenpolitischen Debatte über die Höhe der deutschen Nettozahlungen punkten zu können, war für die polnische Regierung gerade die (wenn auch nur symbolische) Verbesserung des Finanzpakets von entscheidender Bedeutung für die anstehende innenpolitische Diskussion. Der innenpolitische Fokus auf beiden Seiten führte dazu, dass mit der Umwidmung der EU-Strukturfondsgelder schließlich mittelfristig und strukturell

1385 Barbara Lippert, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/ Wolfghang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, a.a.O., S. 419.

1386 Vgl. Peter Ludlow, *The Making of the New Europe*, a.a.O., S. 289ff.

1387 Peter Ludlow beschreibt die deutsche Verhandlungsführung: „...the Germans saw it as a solution to the Polish problem and the Polish problem alone. The Germans set the ceiling at € 1 billion.“ Peter Ludlow, *The Making of the New Europe*, a.a.O., S. 301.

1388 Barbara Lippert, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/ Wolfghang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003*, a.a.O., S. 419.

1389 Offenbar hatte gerade die aus innenpolitischer Sicht wichtige Bemerkung des deutschen Bundeskanzlers, der deutsche Vorschlag führe nicht zu einer Erhöhung des Gesamtpaketes, zu Nachforderungen der polnischen Delegation geführt. „What, however, in Berlin could be represented as a good bargain could be, and indeed was, depicted in Warsaw as a shoddy deal which put Miller in a very bad light. The Polish prime minister therefore insisted on further concessions, including an increase in the EU's commitments, plus additional milk quotas.“ Peter Ludlow, *The Making of the New Europe*, a.a.O., S. 302.

wirkende Finanzmittel zugunsten von konsumtiven Ausgaben gekürzt wurden. Wichtig war für die Akteure in Kopenhagen auch, dass diese Gelder den nationalen Haushalten zugute kommen sollten und nicht über die Strukturfonds den regionalen Haushalten. Die hoch-politisierte Endphase des Verhandlungsprozesses wurde von der ausstehenden Bewertung des Ergebnisses in der innenpolitischen Debatte mitbestimmt.¹³⁹⁰

Die Bundesregierung rückte bei ihrer innenpolitischen Bewertung des Verhandlungsergebnisses von Kopenhagen die grundsätzliche Entscheidung für die Osterweiterung – und damit den überparteilichen Konsens – in den Vordergrund. Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Hans Martin Bury, sprach in seiner Rede am 19. Dezember 2002 vor dem Deutschen Bundestag von einem „Glückstag für Europa“ und damit zugleich auch einem „Glückstag für Deutschland“.¹³⁹¹ Verantwortlich für diesen Erfolg von Kopenhagen sei neben der dänischen Präsidentschaft und dem deutschen Erweiterungskommissar Günter Verheugen auch der deutsche Bundeskanzler gewesen – „vor allem durch seinen Beitrag zur Lösung der Probleme, mit denen unsere polnischen Nachbarn bis in die letzten Stunden des Gipfels rangen.“ Eine Erweiterung ohne Polen sei aus deutscher Sicht nicht vorstellbar gewesen. Auch Bundeskanzler Gerhard Schröder betonte in seiner Regierungserklärung die politische Bedeutung der Verständigung von Kopenhagen, mit der die endgültige Überwindung der gewaltsamen Teilung des Kontinents erreicht worden sei. Mit Blick auf die Finanzverhandlungen sprach er von einem guten, weil vernünftigen Ergebnis; mithilfe des deutsch-französischen Agrarkompromisses sei es gelungen, „das für die Erweiterung mit Abstand größte Kostenrisiko auf Dauer im Griff zu behalten.“¹³⁹² Die überparteiliche Zustimmung wurde auch von der Oppositionsführerin Angela Merkel geteilt: „Wir sind dankbar, dass es gelingen konnte.“¹³⁹³

Zur Plenardebatte am 19. Dezember 2002 hatten die Regierungsfaktionen einen gemeinsamen, und die CDU/CSU und die FDP-Fraktion jeweils eigene Entschließungsanträge zur Bewertung des Kopenhagener Gipfels vorgelegt. Auch in diesen Anträgen spiegelte sich die positive Gesamtbewertung des „historischen Erweiterungsgipfels“¹³⁹⁴ in allen Fraktionen wider; der Abschluss der Bei-

1390 Diese Innenpolitisierung der Endphase des Verhandlungsprozesses entspricht damit den theoretischen Erkenntnissen des Zwei-Ebenen-Modells von Robert Putnam. Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics*, a.a.O.

1391 Deutscher Bundestag, PlPr. 15/16 v. 19. Dezember 2002, S. 1200(D).

1392 Deutscher Bundestag, PlPr. 15/16, a.a.O., S. 1184(A).

1393 Deutscher Bundestag, PlPr. 15/16, a.a.O., S. 1187(B).

1394 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der FDP, Historischer Erweiterungsgipfel verstärkt Druck auf innere Reformen der Europäischen Union, Drs. 15/216 v. 17. Dezember 2002.

trittsverhandlungen sei ein „epochales Ereignis“¹³⁹⁵ und die „endgültige Überwindung der Teilung Europas“.¹³⁹⁶ Während die Regierungsfractionen allerdings vornehmlich das erzielte Gesamtergebnis begrüßten und die Arbeit von Erweiterungskommissar Günter Verheugen lobten, stand die Frage eines Beitritts der Türkei im Zentrum des Antrags der CDU/CSU.¹³⁹⁷ Trotz des überparteilichen Konsenses und der betonten historischen Dimension des Kopenhagener Kompromisses blieb das Echo in den deutschen Medien zurückhaltend bis skeptisch; von einer „historischen Schrecksekunde“, dem „Basar von Kopenhagen“ oder einem „Basar von historischem Ausmaß“ war die Rede.¹³⁹⁸

Nach dem Schlussakkord der Beitrittsverhandlungen in Kopenhagen auf höchster politischer Ebene wurden auf Arbeitsebene die erforderlichen administrativ-technischen Arbeiten abgeschlossen. Bis März 2003 wurde der Entwurf des Beitrittsvertrages fertiggestellt. Der Vertrag übernahm die im Laufe der Verhandlungen zu den einzelnen Kapiteln erzielten Vereinbarungen sowie die Schlussfolgerungen der Europäischen Räte von Brüssel und Kopenhagen im Jahr 2002. Der AStV stimmte einigen zusätzlichen Änderungen zu, die auf politische Zusagen in Kopenhagen zurückgingen, die jedoch keine Auswirkungen auf das Budget hatten. Danach wurden Polen Ausnahmen im Bereich der Mehrwertsteuer auf einige landwirtschaftliche Produkte eingeräumt; Estland erhielt eine gesonderte Übergangsfrist für Kuhprämien, Tschechien eine Ergänzung der Liste geschützter Biersorten, Slowenien und Ungarn Verbesserungen bei der Marktzulassung von Arzneimitteln.¹³⁹⁹ Der Beitrittsvertrag wurde schließlich am 16. April 2003 in Athen unterzeichnet.

1395 Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU, Der Weg für die Osterweiterung ist frei: Abschluss der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen, Drs. 15/195 v. 17. Dezember 2002.

1396 Deutscher Bundestag, Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zu den Ergebnissen des Europäischen Rats in Kopenhagen am 12. und 13. Dezember 2002, Drs. 15/215 v. 17. Dezember 2002.

1397 Nach der Überweisung der Anträge zur Beratung an den Europa-Ausschuss wurden der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen im Plenum des Bundestages angenommen und die Anträge der Opposition abgelehnt. Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht, Drs. 15/451 v. 12. März 2003.

1398 Vgl. Joachim Fritz Vannahme, „Historische Schrecksekunde“, in: Die Zeit, Nr. 52/2002 v. 18.12.2002, S. 5; Helmut Bündler, „Der Preis der Erweiterung“, in: FAZ v. 16.12.2002, S. 11, Andreas Middel/Katja Ridderbusch, „Ein Basar von historischem Ausmaß“, in: Die Welt v. 13.12.2002.

1399 Zur Darstellung des Beitrittsvertrags vgl. Barbara Lippert, Glanzloser Arbeitserfolg, a.a.O., S. 13-71, S. 47ff. Zur rechtlichen Einordnung des Beitrittsvertrags vgl. Marcus Schladenbach, Der Vertrag über den Beitritt zur EU, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 2004, 14. Jg., H. 1, S. 10-14.

Mit der Ratifizierung des Beitrittsvertrags fand die deutsche Erweiterungspolitik ihren vorläufigen Abschluss.¹⁴⁰⁰ Die Bundesregierung legte hierzu am 2. Juni 2003 ihren Entwurf für das Ratifizierungsgesetz vor. Um das Ratifizierungsverfahren abzukürzen, hatte die Bundesregierung in ihrem Übermittlungsschreiben an den Bundesrat vom 9. Mai 2003 auf die Eilbedürftigkeit der Verabschiedung hingewiesen. Im Vorfeld der Ratifizierung kam es dann zu einem Grundsatzstreit zwischen Bundesregierung und Bundesrat über die richtige Rechtsgrundlage und damit das erforderliche Zustimmungsquorum für das Gesetz.¹⁴⁰¹ Gemäß Artikel 23, Absatz 1 Grundgesetz ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, wenn Hoheitsrechte auf die EU übertragen werden. Die Bundesregierung argumentierte dagegen, dass nicht der Europa-Artikel 23 des Grundgesetzes für die Ratifizierung des Beitrittsvertrages einschlägig sei, sondern der Artikel 59 Abs. 2 GG über die völkerrechtliche Vertretung des Bundes. Nach herrschender juristischer Meinung¹⁴⁰² wäre dann für die Verabschiedung des Ratifizierungsgesetzes lediglich eine einfache Mehrheit im Bundestag erforderlich und als Einspruchsgesetz zu werten. Die Bundesregierung argumentierte, dass mit der Erweiterung keine neuen Zuständigkeiten auf die EU übertragen würden und deshalb das Gesetz nicht zustimmungsbedürftig sei; in jedem Fall erfordere es keine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat. Insbesondere die unionsgeführten Länder sprachen sich jedoch für die Zustimmungsbedürftigkeit und darüber hinaus für das erhöhte Quorum aus Artikel 23, Absatz 1 Satz 3 aus. Danach besteht die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit, wenn durch eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU der Inhalt des Grundgesetzes verändert oder ergänzt wird. Zur Begründung führten sie an, dass durch den Beitrittsvertrag die Zahl der Sitze der neuen Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Rat neu festgelegt werden. Diese Veränderung der Stimmengewichtung habe Auswirkungen auf die übertragenen Hoheitsrechte und stelle deshalb eine wesentliche Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU dar. In einer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates hatte die Bundesregierung dieser Rechtsauffassung widersprochen. Mit der Erweiterung würden keine neuen Hoheitsrechte auf die EU übertragen und die europäischen Verträge nicht materiell verändert, sondern lediglich an die er-

1400 Die Aufnahme der beiden Kandidaten Rumänien und Bulgarien zum 1. Januar 2007 wird an dieser Stelle nicht untersucht. Die Beitrittsverhandlungen mit den beiden Balkanstaaten waren frühzeitig von den Verhandlungen mit den übrigen Kandidaten abgetrennt worden.

1401 Dieser Rechtsstreit über das richtige Gesetzgebungsverfahren war bereits bei der EFTA-Erweiterung 1995 aufgetreten. Auch damals hatten die Länder auf der Zustimmungspflichtigkeit und der Zweidrittelmehrheit im Bundesrat bestanden und die CDU/FDP-Bundesregierung hatte dies bestritten.

1402 Vgl. Sven Höhlscheid /Thomas Schotten, Die Erweiterung der Europäischen Union als Anwendungsfall des neuen Europaartikels 23 GG, in: DÖV, 1995, Jg. 48, H. 5, S. 187-193.

höhte Mitgliederzahl angepasst. Dieser Rechtsauffassung der Bundesregierung schloss sich der federführende Europa-Ausschuss des Bundestages mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP gegen die Stimmen der CDU/CSU an.¹⁴⁰³ Der Bundesrat stellte in seinem Beschluss vom 20. Juni 2003 erneut die Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes und die Notwendigkeit einer 2/3-Mehrheit fest. Unabhängig von dem Streit über das richtige Gesetzgebungsverfahren begrüßte der Bundesrat den erfolgreichen Abschluss der Erweiterungsverhandlungen und verabschiedete am 11. Juli 2003 einstimmig das Ratifizierungsgesetz.¹⁴⁰⁴

Bei dieser Auseinandersetzung über das richtige Gesetzgebungsverfahren und das erforderliche Zustimmungsquorum ging es also keineswegs um einen inhaltlichen Konflikt oder um unterschiedliche Bewertungen des Beitrittsvertrags. Vielmehr ging es bei diesem juristischen Streit um potenzielle europapolitische Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Bundesrats und der Länder. Im Sinne der Domestizierung der Bundesregierung bedeutet das Festhalten der Länder an ihrer Rechtsauffassung eine Stärkung ihres Einflusses auf die Europapolitik der Bundesregierung. Umgekehrt wollte die Exekutive gerade diese Beschneidung ihrer politischen Autonomie und ihres Handlungsspielraums verhindern.

2.4. Fazit: Die Politisierung der deutschen Erweiterungspolitik

Die deutsche Politik zur Erweiterung der Europäischen Union um die Staaten aus Mittel- und Osteuropa schwankte seit den ersten Stellungnahmen 1989 zwischen der Herausforderung einer strategischen Grundsatzentscheidung zur EU-Osterweiterung und einer Neuordnung des europäischen Kontinents einerseits und den Erfordernissen der Normalität der europäischen Alltagspolitik andererseits hin und her. Pathetische, manchmal auch moraline Sonntagsreden wechselten sich mit bürokratischer oder schlicht protektionistischer Interessenvertretung ab oder waren zur gleichen Zeit Elemente der deutschen Erweiterungspolitik. Die politisch-strategischen Richtungsentscheidungen mussten mit administrativer Routine implementiert werden; die Annäherung der Reformstaaten in MOE an die EU und schließlich deren Beitritt waren das Ergebnis der Arbeiten auf der politischen Entscheidungs- und der ministerialen Arbeitsebene.

1403 Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union, Drs. 15/1300 v. 2. Juli 2003.

1404 Bundesrat, Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes, Drs. 300/03 v. 20. Juni 2004.

In der ersten Phase des Prozesses der EU-Osterweiterung, also von 1989 bis Mitte der 1990er Jahre, war die deutsche Erweiterungspolitik insofern keineswegs eine Angelegenheit ausschließlich der „*high politics*“¹⁴⁰⁵, oder fern der Alltagspolitik und der Rückbindung an innerstaatliche Abläufe. Zwar stand am Beginn der deutschen Erweiterungspolitik sicherlich die politische Grundsatzentscheidung, die Europäische Union für die MOEL zu öffnen. Aber dieser einmal getroffenen Festlegung folgte keine politische Führung. Das heftige Drängen der Reformstaaten, in die EU aufgenommen zu werden, wurde wahrgenommen und mit einer grundsätzlichen Zusage der Unterstützung beantwortet – allerdings waren andere außen- und europapolitische Themen zunächst vorrangig. Für die außenpolitische Elite in Bonn standen die Verhandlungen über die deutsche Einheit im Vordergrund und die Europapolitiker fokussierten sich auf die entscheidende Frage der Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union im Kontext der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht. Die Frage des Umgangs mit den MOEL wurde auf Arbeitsebene mit den vorhandenen Instrumenten der Europapolitik routiniert abgewickelt. Während der Verhandlungen über die Europa-Abkommen Anfang der 1990er Jahre konnte deshalb die zögernde und vorsichtige Vorgehensweise der Arbeitsebene dominieren.¹⁴⁰⁶

2.4.1. Nationale Präferenzbildung

Die Bundesregierung unterstützte und beeinflusste zwar die Grundsatzentscheidung der EU zur Osterweiterung auf dem Gipfel von Kopenhagen im Juni 1993; sie trat für eine politisch motivierte Bewertung der Beitrittsanträge ein. Sie widersetzte sich damit den französischen Bestrebungen, möglichst konkrete und messbare Kriterien zur Messung der Beitrittsreife zu formulieren; dies hätte die Aufnahme der MOEL zweifelsohne auf unbestimmte Zeit aufgeschoben. Dennoch trat die Bundesregierung zu keinem Zeitpunkt bedingungslos für die EU-Osterweiterung ein; vielmehr musste die Erweiterungspolitik ständig gegen andere Ziele der deutschen Außen- und Europapolitik abgewogen oder mit diesen in Einklang gebracht werden. Die strategische Festlegung wurde häufig von taktischen Entscheidungen und innenpolitischen Zwängen relativiert. Die Operationalisierung in politisches und administratives Handeln erhöhte die Aufmerksamkeit bei den innerstaatlichen Akteuren, insbesondere bei den Interessengruppen. Damit nahmen deren Versuche zu, auf die Politik Einfluss zu nehmen und die Erweiterungspolitik in ihrem Interesse mitzugestalten.

Die Heranführungsstrategie der Europäischen Union und die Vielzahl europäischer und nationaler Hilfsprogramme entsprangen dieser konditionierten Erwei-

1405 So aber Bulmer /Jefferey /Paterson, *Germany's European diplomacy*, a.a.O., S. 106.

1406 Vgl. Henning Tewes, *Germany, Civilian Power and the New Europe*, a.a.O., S. 81ff.

terungspolitik. Um die Erweiterungskosten so niedrig wie möglich zu halten, sollten die Kandidaten selbst den Großteil der Kosten zur Annäherung an den *acquis communautaire* tragen. Die Heranführungspolitik und die finanziellen und administrativen Hilfen erfüllten demnach aus deutscher Sicht einen doppelten Zweck – sie definierten das Ziel für die Transformationsprozesse der Beitrittsländer und lieferten zugleich Anreize, die Kosten der Transformation zu großen Teilen selbst zu schultern. Zugleich verpflichtete sich die EU mit dieser Politik unzweifelhaft auf die EU-Osterweiterung und das nationale Interesse Deutschlands wurde im europäischen Rahmen multilateralisiert.

Das Eintreten der Bundesregierung für die europäische Heranführungsstrategie und die überdurchschnittliche Beteiligung an den EU-Hilfsprogrammen war auf die politisch-strategische Entscheidung für eine aktive Politik der Annäherung der MOEL an die EU zurückzuführen. Hier zeigten sich die Stärken der administrativen Effizienz und Vielfalt der deutschen Europapolitik: Sowohl die bilaterale Hilfe und die Beteiligung an den EU-Hilfsprogrammen als auch die Beteiligung an der Erstellung des EU-Weißbuchs zur Annäherung der MOEL an den europäischen Binnenmarkt wurden auf allen Ebenen der deutschen Europapolitik, insbesondere von Bundes- und Länderadministrationen, aktiv begleitet. Gerade diese Zwischenphase des Erweiterungsprozesses und die administrative Umsetzung wurde von der Arbeitsebene in den Bundesministerien bestimmt.

Auf politischer Ebene fand die EU-Osterweiterung erst wieder mit der Debatte über das angemessene Beitrittsszenario – ob Gruppen-, Startlinien-, Prozess- oder Stadionmodell – eine erhöhte Aufmerksamkeit. Nach der Verständigung auf die Kompromissformel »differenzieren, ohne zu diskriminieren« des Europäischen Rats von Luxemburg 1997 drängte dann erneut die technisch-administrative Implementierung zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen in den Vordergrund. Das änderte sich erst wieder in der Schlussphase der Beitrittsverhandlungen, als mit der stärkeren Formulierung der nationalen Interessen zu spezifischen Fragen der Osterweiterung, deren Finanzierung und den erforderlichen Übergangsregelungen eine erhöhte Aufmerksamkeit und Einflussnahme der politischen Entscheidungsebene auf die Verhandlungen einsetzte. Die persönliche Positionierung des Kanzlers – insbesondere im Wahljahr 2002 – öffnete zugleich die Beitrittsverhandlungen für die innen- und parteipolitische Auseinandersetzung.

Neben dem beständigen Wechsel zwischen erhöhter politischer Aufmerksamkeit und operativer Umsetzung durch die europapolitische Administration war die auffällige Ambivalenz und Widersprüchlichkeit der deutschen Erweiterungspolitik ihr besonderes Kennzeichen. Die Unentschiedenheit war zugleich Beleg der immanenten Zielkonflikte der deutschen Europapolitik.

a) Erweiterung oder Vertiefung der Europäischen Union?

Zunächst stand die deutsche Erweiterungspolitik zweifellos unter dem „Primat der Vertiefung“.¹⁴⁰⁷ Die offizielle Haltung aller Bundesregierungen besagte, dass die Osterweiterung weiter vorangetrieben werden solle und zugleich die EU – ihre Strukturen und Institutionen – aber gefestigt und effizienter gemacht werden müsse. Es gelte, Erweiterung und Vertiefung als parallele Ziele zu verfolgen.

Diese Politik der Bundesregierung orientierte sich zunächst an der Beschlusslage der EU, die man selbstverständlich entsprechend den eigenen Interessen zu beeinflussen versucht hatte. Der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 hatte die Frage der Osterweiterung grundsätzlich bejaht und zugleich für die EU ein eigenes Beitrittskriterium formuliert. Danach sollte die EU über die Fähigkeit verfügen, neue Mitglieder aufnehmen zu können, ohne den weiteren Integrationsprozess zu gefährden. Allerdings lehnte die Bundesregierung stets eine politische Verkoppelung von Vertiefung und Erweiterung ab. Die Erweiterungspolitik konnte aus deutscher Sicht kein Hebel für die Vertiefung sein, denn offensichtlich teilten die Befürworter der Osterweiterung, wie Großbritannien, nicht das deutsche Interesse an der Integrationsvertiefung. Und umgekehrt standen die Partner für die Vertiefung des Integrationsprozesses der Osterweiterung skeptisch gegenüber, wie Frankreich. Bei einer Verbindung beider, aus deutscher Sicht wünschenswerter Prozesse bestand demnach die Gefahr einer gegenseitigen Blockade. Die Verfolgung dieser beiden grundlegenden europapolitischen Ziele bedeutete deshalb keineswegs, dass beide Prozesse gleichzeitig verlaufen sollten. Vielmehr standen die Vertiefungskonferenzen zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam zunächst im Vordergrund der europapolitischen Aufmerksamkeit und die Erweiterung der EU nach Osten musste hinter die Vertiefungsbestrebungen zurücktreten. Diese Reihenfolge wurde erst mit der Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza umgekehrt: Obgleich die institutionellen Reformen die EU erkennbar unzureichend¹⁴⁰⁸ auf die Herausforderungen der Erweiterung vorbereiteten, drängte die Bundesregierung auf das Ende der Regierungskonferenz, um damit die formelle Basis für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen zu schaffen.

1407 Barbara Lippert, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz, Neue Deutsche Europapolitik, a.a.O., S. 350.

1408 Vgl. Peter Becker /Olaf Leiß, Die Zukunft Europas, a.a.O., S. 50ff.

- b) Begrenzung der deutschen Nettozahlungen oder Bereitschaft zur Übernahme der Erweiterungskosten?

Eine kostenneutrale Erweiterung war zu keinem Zeitpunkt zu erwarten. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung sollten die absehbaren Kosten in erster Linie von den Beitrittsländern selbst getragen werden. Die EU sollte ihnen selbstverständlich bei ihrer Annäherung an den *acquis communautaire* helfen. Die politische, ökonomische und soziale Stabilisierung der Reformregierungen in Mittel- und Osteuropa konnten mit der Inanspruchnahme der EU europäisiert werden, die potenziellen Erweiterungskosten sollten auf die Partner in der EU verteilt werden. Die hohen Belastungen für die Hilfen an die östlichen Nachbarn zur Bewältigung ihre Transformationsprozesse und die absehbar hohen Anpassungskosten einer erweiterten EU würden so nicht alleine von Deutschland geschultert werden müssen. Deutschland wollte in jedem Fall eine Erhöhung seines Anteils an der Finanzierung der Europäischen Union verhindern, im besten Fall sollte trotz des erhöhten Finanzbedarfs der Europäischen Union in Folge der Aufnahme der ärmeren Beitrittsländer der deutsche Finanzierungsanteil sogar sinken.

Dabei reichten die erweiterungsbedingten Kosten über die finanziellen Hilfen an die Beitrittsländer und die Folgen für den EU-Haushalt hinaus. Hinzu kamen die ökonomischen, die sozialen und die beschäftigungspolitischen Folgekosten der verschärften Wettbewerbssituation in einer erweiterten Europäischen Union; hinzu kamen aber auch die politischen Kosten für die erforderliche institutionelle Anpassung der EU an den größeren Mitgliederkreis. Die europäischen Partner glaubten ihrerseits, dass Deutschland als größter Handelspartner und größter europäischer Investor in den MOEL die vermutlich größten Profite mit der Osterweiterung einstreichen könne und die potenziellen ökonomischen Gewinne in erster Linie Deutschland zugute kommen würden. Zweifelsohne konnte das vereinte Deutschland mit der Aufnahme seiner östlichen Nachbarn einen großen politischen Vorteil realisieren. Die Partner in der EU sahen deshalb zunächst Deutschland in der Pflicht, den Großteil der erweiterungsbedingten Kosten zu tragen. Einerseits wollte die Bundesregierung also seine Nettozahlungen reduzieren oder zumindest den Trend umkehren und andererseits waren die südeuropäischen Kohäsionsländer nicht bereit, im Vorgriff auf die Erweiterung der Entlastung des größten Nutznießers der Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten zuzustimmen.

Um eine unbestimmte Verzögerung der EU-Osterweiterung zu verhindern und die Erhöhung des deutschen Finanzierungsanteils am EU-Budget zu vermeiden, wäre demzufolge eine Umschichtung innerhalb des EU-Finanzrahmens und damit eine Reform der beiden größten Ausgabenblöcke – der Gemeinsamen Agrarpolitik und der europäischen Kohäsionspolitik – eine nachvollziehbare deutsche Verhandlungsposition. Dennoch vermied die Bundesregierung auch in diesem Fall zunächst eine Verknüpfung zwischen Osterweiterung und einer Re-

form der EU-Ausgabenpolitiken. Die Instrumentalisierung der Osterweiterung erschien nicht Erfolg versprechend, sondern barg vielmehr das Risiko schwer zu kontrollierender und einzudämmender Koppelgeschäfte. SPD und Grüne forderten eine solche Reformpolitik auch nur solange lautstark ein, bis sie gemeinsam 1998 die Regierungsverantwortung übernahmen. Während der Beitrittsverhandlungen lehnte auch die rot-grüne Bundesregierung eine direkte Verbindung ab. Das spanische Junktim zwischen dem deutschen Wunsch nach einem Schutz seines Arbeitsmarktes und dem spanischen Interesse an unreduzierten Zahlungen aus den europäischen Strukturfonds hatte gezeigt, dass die Osterweiterung nicht nur zum Hebel für eine Politikreform genutzt werden konnte, sondern umgekehrt auch zu einer Erhöhung der deutschen Finanzierungslasten führen könnte.

Erst in der Schlussphase der Beitrittsverhandlungen, als eine weitere Vertagung der Finanzierungsfragen absehbar zu einer Blockade der Osterweiterung geführt hätte, strebte die Bundesregierung nach einem Ausgleich zwischen den drei widersprüchlichen Zielen – 1. die Beitrittsverhandlungen abschließen, 2. die Finanzierungskosten begrenzen und 3. hierfür die Ausgabenpolitiken reformieren. Um dieses Spannungsfeld aufzulösen, suchte die Bundesregierung eine pragmatische Lösung und die bilaterale Abstimmung mit Frankreich.

Die deutsche Erweiterungspolitik nutzte die Osterweiterung nicht als Reformhebel; umgekehrt war sie aber auch nicht zu einer bedingungslosen Aufnahme der Beitrittsländer bereit, die alle Finanzierungsfragen außer Acht gelassen hätte. Vielmehr suchte die Bundesregierung auch hier die Auflösung ihrer Zwangslage in der richtigen Sequenz – zuerst der Abschluss der Agenda 2000-Verhandlungen und der Einstieg in eine kleine Politikreform und erst dann die Osterweiterung und die Verständigung auf deren Finanzierung.

c) Westeuropäische Partnerschaft oder Anwalt der Beitrittskandidaten?

Die bilaterale Abstimmung mit Frankreich über die Frage der Finanzierung der Osterweiterung und den Einstieg in eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik war ein deutliches Zeichen dafür, dass Deutschland die EU-Osterweiterung nur im Einvernehmen mit den engsten Partnern in der EU vorantreiben wollte. Die herausgehobene Bedeutung des deutsch-französischen Verhältnisses für den Erweiterungsprozess hatte sich bereits in den 1990er Jahren gezeigt, u.a. als Deutschland und Frankreich sich bilateral auf ein ausgewogenes Verhältnis von europäischer Osteuropa- und Mittelmeerpolitik verständigt hatten.

Alle Bundesregierungen suchten die Abstimmung mit den Partnern in der EU und insbesondere mit Frankreich, um die Unterstützung für das deutsche Anliegen zur Osterweiterung der EU zu erhalten. Das vereinte Deutschland versuchte so auch den immer noch latent vorhandenen Befürchtungen zuvorzukommen, das größere und auch mächtigere Deutschland könne sein gewachsenes Potenzi-

al einseitig für die Verfolgung seiner nationalen Interessen einsetzen und die Aufmerksamkeit für die europäische Integration und eine gemeinsame Politik verlieren. Insbesondere in der Frage der Osterweiterung, bei der die deutsche Politik keinen Hehl aus ihren besonderen Interessen machte, sollte der Eindruck vermieden werden, dass Deutschland sich ohne Abstimmung mit den Partnern festlegen könnte. Eine unilaterale deutsche Ostpolitik oder auch nur die Perzeption einer vermeintlichen einseitigen Ausweitung des deutschen Einflusses hätte bei den europäischen Partnern die Reaktion einer Gegenmachtbildung ausgelöst, die langfristig die europäische Integration und damit die Grundlagen der deutschen Außenpolitik in Frage gestellt hätte. Dies galt es zu verhindern.

d) Erweiterung als strategische Chance oder als sektorale Bedrohung?

Die Erweiterungsgewinne wie auch die zu erwartenden Kosten, soviel war frühzeitig absehbar, würden sowohl zwischen den EU-Mitgliedstaaten als auch innerhalb der Bundesrepublik unterschiedlich verteilt werden. Einzelne Sektoren oder Regionen rechneten mit Vorteilen, während andere Nachteile befürchteten. Die Bundesregierung sah sich insofern sehr widersprüchlichen innenpolitischen Einflüssen der verschiedenen Interessengruppen ausgesetzt, sowohl vonseiten der Gewerkschaften, den Wirtschaftsverbänden und einzelner Unternehmen, aber auch von den deutschen Ländern.

Die Bundesministerien reagierten im Rahmen ihrer Ressorthoheit auf diese innenpolitischen Anforderungen, die von den Verbänden an sie gestellt wurden. Die Berücksichtigung der Einzelinteressen hatte eine Fragmentierung der deutschen Positionierung im Entscheidungsprozess, eine unübersehbare Ambivalenz und sogar Widersprüchlichkeit der deutschen Erweiterungspolitik zur Folge. So kam es vor, dass Deutschland sich als Anwalt der EU-Osterweiterung verstand und ein besonderes politisches und wirtschaftliches Interesse mit der Mitgliedschaft der MOEL in der EU verband und zugleich in Einzelfragen eine unilateral-protektionistische und sehr restriktive Haltung einnahm, um den deutschen Markt vor der neuen Konkurrenz zu schützen.

Damit eröffnete das besondere deutsche europapolitische Entscheidungssystem, mit vielen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen und einem hohen Autonomiegrad dieser Akteure, einige und zum Teil sehr breite Zugänge für die Beeinflussung der nationalen Präferenzfestlegung durch gesellschaftliche Gruppen und Interessenverbände. Diese Einwirkung reichte von strategischen Grundsatzentscheidungen, wie der Forderung nach einer Übergangsregelung für die Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts, bis hin zu Einzelfragen, wie der Sicherung von Markenrechten deutscher Firmen in Mittel- und Osteuropa oder der Begrenzung des Marktzugangs für polnische Sauerkirschen. Die Einflussnahme erfolgte also sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene – sowohl auf Bundes- als auch Länderebene. Allerdings verfolgten die Wirtschafts- und

Industrieverbände, die Gewerkschaften oder auch einzelne Unternehmen in erster Linie die sektoralen und innenpolitisch bestimmten Interessen ihrer jeweiligen Klientel. Mit der Berücksichtigung dieser Anliegen wurde unweigerlich auch die innenpolitische Gemengelage auf die Handlungsebene der deutschen Europapolitik transponiert. Sowohl in den Stellungnahmen der Dachverbände der deutschen Arbeitgeber und Industrie als auch in den Positionspapieren des Deutschen Gewerkschaftsbundes wurde eine deutliche Verbindung zwischen dem Erweiterungsprozess der Europäischen Union und der innenpolitischen Reformagenda hergestellt. Während die Wirtschaftsverbände versuchten, die EU-Erweiterung als Verstärker für die angestrebte Flexibilisierung der deutschen Arbeitsmärkte zu nutzen, sah der DGB gerade durch die Erweiterung die erreichten sozial- und beschäftigungspolitischen Errungenschaften in Gefahr. Eine Angleichung an die europäischen und insbesondere an die innerdeutschen Standards vor der Öffnung der Arbeitsmärkte sollte einem ungleichen Wettbewerb zuvorkommen. Somit wurde die Aushandlung von Übergangsregelungen und -fristen Teil der innenpolitischen Reformdebatte.

Zusammengefasst kann die deutsche Erweiterungspolitik charakterisiert werden als eine Politik, die in der Kontinuität der deutschen Europapolitik stand:

1. Die deutsche Politik versuchte, das nationale Interesse an einer Stabilisierung der unmittelbar angrenzenden Region und der Reaktion auf die zunächst bestehende Gefahr eines politischen Vakuums und einer wirtschaftlichen Krisenregion im Rahmen der europäischen Politik abzustimmen und zu verfolgen. Die deutsche Erweiterungspolitik gehorchte der Raison des deutschen Multilateralismus. Die Osterweiterung wurde von keiner Bundesregierung als ein rein deutsches Projekt interpretiert oder gar in diesem Sinne verfolgt.
2. Die Ambivalenz der deutschen Erweiterungspolitik entsprach dem Zielkonflikt von Vertiefung und Erweiterung. Die Integration und der erreichte Integrationsstand sollten nicht durch eine zu schnelle und zu umfassende Erweiterung gefährdet werden – Erweiterung ja, aber nicht um jeden Preis. Insbesondere nicht um den Preis der europäischen Integration und des deutsch-französischen Verhältnisses.
3. Erweiterung nicht um jeden Preis bedeutete auch, dass Deutschland nicht bereit war, die Kosten der Aufnahme der MOEL alleine zu tragen – weder die politischen Kosten, noch die Kosten in Form zusätzlicher Finanztransfers.

2.4.2. Ansatzpunkte der Politisierung

Die Vermischung von innenpolitischer Reformagenda und europapolitischem Erweiterungsfahrplan wurde immer dann virulent, wenn die europapolitischen

Entscheidungen im Verlauf des Erweiterungsprozesses Einfluss auf die innenpolitische Macht- und Wohlstandsverteilung nahmen.

Die mit der Konkretisierung der Erweiterungsverhandlungen zunehmende Instrumentalisierung und die Vermengung von Osterweiterung und Fragen der deutschen Innenpolitik zeigten sich am deutlichsten an der institutionellen Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung. Zwar war das Auswärtige Amt während des gesamten Beitrittsprozesses federführend für die deutsche Verhandlungsführung, aber mit zunehmender Konkretisierung und Politisierung übernahm das Bundeskanzleramt die politische Führung. An den entscheidenden Wendepunkten des Erweiterungsprozesses und insbesondere in der Endphase der Beitrittsverhandlungen wurden die zentralen Entscheidungen von den Staats- und Regierungschefs getroffen. Sowohl die Entscheidung über die Vorbeitritts-hilfen durch den Europäischen Rat in Essen, die Ergänzung durch ein Mittelmeerprogramm durch den Europäischen Rat in Cannes, die Entscheidung über das Beitrittsszenario in Luxemburg oder die Ausweitung der Verhandlungen auf die Staaten der zweiten Gruppe in Helsinki waren Entscheidungen, die auf höchster politischer Ebene getroffen werden mussten. Damit wurde, bedingt durch den Entscheidungsprozess in Brüssel, das Kanzleramt automatisch in seiner bestimmenden Rolle bestärkt. Diese Entscheidungen wurden vom Rat in Brüssel entworfen und demzufolge von den Ressorts der Bundesregierung – insbesondere dem federführenden Auswärtigen Amt – vorbereitet und anschließend auch implementiert. Dennoch war es der Kanzler, der die Richtungsentscheidungen traf und verantwortete.

Diese Fokussierung auf die höchste politische Entscheidungsebene – sowohl innerhalb der EU als auch in der Bundesregierung – löste einen Sog der Politisierung aus. Verstärkt wurde diese unausbleibliche politische Aufladung des Prozesses durch die persönlichen Positionierungen des Kanzlers. Bundeskanzler Helmut Kohl konnte sich zum Beispiel mit seiner persönlichen Festlegung zugunsten der Einladung der Staats- und Regierungschefs zum Treffen des Europäischen Rats in Essen im Dezember 1994 gegen den Willen einiger EU-Regierungschefs behaupten. Sein Nachfolger, Bundeskanzler Gerhard Schröder, konnte sich mit seinen Argumenten zur Notwendigkeit von Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit ebenfalls gegen die Vorbehalte anderer EU-Mitgliedstaaten durchsetzen. Der Kanzler definierte mit seiner Weidener Rede im Dezember 2000 die deutsche Verhandlungsposition und nahm dabei die Bedenken der deutschen Gewerkschaften auf. Die Vorstellung des Fünf-Punkte-Programms der Bundesregierung durch Gerhard Schröder hatte deshalb auch eine wichtige innenpolitische Dimension. Die Positionierung des Kanzlers und auch die Wahl des Ortes in einer deutschen Grenzregion zu dem Beitrittskandidaten Tschechien signalisierten den betroffenen Gewerkschaften und der skeptischen Bevölkerung die Sensibilität der Bundesregierung für ihre Vorbehalte und Sorgen sowie die ganz persönliche Intervention und Verantwortung des Kanzlers. Diese Personalisierung der deutschen Ziele für die Beitrittsverhandlungen

verstärkte die Aufmerksamkeit in der EU und den Beitrittsstaaten sowie in der deutschen Innenpolitik für die deutschen Präferenzen und die Verhandlungsführung.

Die besondere innenpolitische Bedeutung des Schutzes des deutschen Arbeitsmarktes zeigte sich sehr deutlich im Unterschied zur deutschen Verhandlungsführung in der Frage der Kabotage. Die Verbände und die Gewerkschaften des deutschen Güterverkehrsgewerbes hatten frühzeitig und massiv auf ihre Schutzinteressen hingewiesen. Die Bundesregierung hatte diese Position in die Verhandlungen zur Verabschiedung einer gemeinsamen EU-Position eingebracht und lange Zeit gemeinsam mit Österreich vertreten. Dennoch wurde diese Positionierung der Bundesregierung nicht durch eine öffentliche und persönliche Intervention der politischen Leitungsebene untermauert. Vielmehr erleichterte die fehlende öffentliche Positionsfestlegung das Einschwenken der Bundesregierung auf den Kompromissvorschlag der Europäischen Kommission. Dies war in der Frage der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der öffentlichen Positionierung durch Bundeskanzler Schröder nicht mehr möglich. Dies hätte potenziell zu einem Glaubwürdigkeits- und Ansehensverlust des Kanzlers und der Bundesregierung in der EU und bei den Beitrittsländern geführt. In der innenpolitischen Auseinandersetzung bestand zugleich die Gefahr, dass das Räumen dieser expliziten Position von den Oppositionsparteien als persönliche Niederlage des Kanzlers thematisiert worden wäre.

Die Personalisierung der deutschen Erweiterungspolitik erhöhte die Polarisierung der innenpolitischen Debatte über die Osterweiterung der EU – die jedoch auf Einzelfragen beschränkt blieb. In den innenpolitischen Debatten über die Verabschiedung der Vorbeitrittstrategie, bei der strittigen Frage des Beitrittszenarios oder bei den deutschen Sonderpräferenzen während der Beitrittsverhandlungen wurde die grundsätzliche strategische Entscheidung zugunsten der Osterweiterung der Europäischen Union nie in Frage gestellt. Die EU-Erweiterung war bis zur Entscheidung über die Frage, ob sich die EU schnell für die Reformstaaten aus Mittel- und Osteuropa öffnen sollte, unumstritten und stand in Kontinuität mit den Grundlinien der deutschen Europapolitik. Zwar wurde auch über spezifische Fragen des Beitrittstermins oder des Erweiterungsszenarios zwischen den Parteien gestritten. Aber stets dominierte das grundsätzliche deutsche Interesse an der Osterweiterung der EU über die Anreize, die mit der Erweiterung unverkennbar verbundenen Belastungen für die innenpolitische Auseinandersetzung zu instrumentalisieren. Zwar hatten die Oppositionsparteien CDU/CSU kurzzeitig versucht, die Endphase der Beitrittsverhandlungen zur Polarisierung im Bundestagswahlkampf 2002 zu nutzen. Da der Kanzler sein persönliches Renommee in dieser Verhandlungsphase mehrfach mit einem angestrebten Verhandlungsziel verbunden hatte, musste die parlamentarische Opposition fast zwangsläufig eine Gegenposition einnehmen. Angesichts des parteiübergreifenden Grundkonsenses gelang dies allerdings nur be-

schränkt. Lediglich die CSU polarisierte mit den Diskussionen über die Kosten der Erweiterung und die Fortgeltung der Beneš-Dekrete die Debatte in Deutschland und versuchte daraus innenpolitisches Kapital zu schlagen.

Die rot-grüne Bundesregierung ihrerseits verfolgte zu Themen, die für die innenpolitische Auseinandersetzung keinen Erfolg versprachen, eine Strategie der weitgehenden Depolitisierung. Um die innenpolitische Diskussion über die Beneš-Dekrete nicht weiter zu polarisieren, bezog sich die Bundesregierung auf die vorliegenden Gutachten. Dieses Instrument der Gutachten-Vergabe nutzte sie auch bei der Frage der besonderen Betroffenheit der Grenzregionen im Zuge der Osterweiterung und insbesondere der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Den Themen wurde so ihre politische Dynamik und Brisanz genommen, weil die Erstellung eines Gutachtens zunächst eine gewisse Zeit erfordert, und zugleich wurde die Diskussion versachlicht und objektiviert.

Diesem Ziel diente auch die Strategie der Vermeidung öffentlichkeitswirksamer Grundsatzdebatten im Bundestagsplenum. Das Auswärtige Amt informierte die Parlamentarier vornehmlich im vertraulichen Kreis der Obleute oder der Sitzungen des EU-Ausschusses des Bundestages. Ähnlich agierte es gegenüber den Bundesländern, die regelmäßig informell informiert wurden. So konnte das Auswärtige Amt die Abgeordneten und die Länder über schwierige Verhandlungsthemen und den Fortgang der Beitrittsverhandlungen informieren und zum Teil seine Präferenzen und Verhandlungstaktik offen legen, ohne sich öffentlich auf eine Position festlegen zu müssen. Die Bundesregierung kam ihrer Informationspflicht nach und band zugleich sowohl die Fraktionen im Bundestag als auch die Länder in ihre Verhandlungsführung ein. Sie blieb auch innenpolitisch Herrin des Verfahrens. Die Länder nahmen diese informelle Einbindung wahr und versuchten eigene regionale Anliegen und Sonderwünsche über die Bundesregierung in die Beitrittsverhandlungen einzubringen. Zugleich verfolgten sie jedoch auch das Ziel der europapolitischen Domestizierung der Bundesregierung, in dem sie auf die maßgebliche Berücksichtigung ihrer Forderungen und dann im Zuge des Ratifizierungsprozesses an ihrer europarechtlichen Interpretation des erhöhten Zustimmungserfordernisses zum Beitrittsvertrag festhielten.

Die »Innenpolitisierung« der deutschen Erweiterungspolitik blieb dennoch begrenzt. Zwar waren in einzelnen Politikbereichen und insbesondere während der Wahlkampfzeiten 1998 und 2002 Anzeichen der Politisierung des Osterweiterungsprozesses zu erkennen, wie die Polarisierung der Debatten im Bundestag zur Frage des Beitrittsszenarios und des Tempos der Beitrittsverhandlungen, die gegensätzliche Positionierung wichtiger Interessengruppen in der Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Verbindung der Beitrittsverhandlungen mit innenpolitischen Reformthemen und die Personalisierung von Grundsatzentscheidungen. Lediglich vereinzelt versuchte zum Beispiel der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber den Erweiterungsprozess zu »innenpolitisieren«, in dem er

die Osterweiterung mit anderen Forderungen verknüpfte, wie der Frage der Kompetenzabgrenzung oder der Fortgeltung der Beneš-Dekrete.

Dennoch ist eine qualitative Veränderung von einer politisierten zu einer »innenpolitisierten« Erweiterungspolitik nicht feststellbar. Die Personalisierung deutscher Anliegen durch Festlegungen auf höchster politischer Ebene zielte in erster Linie auf die EU-Partner und die Verhandlungsprozesse auf der EU-Ebene und erst in zweiter Linie auf die innenpolitische Auseinandersetzung. Auch der Deutsche Bundestag begleitet den Erweiterungsprozess zwar sehr intensiv in allen seinen Phasen, jedoch selten wirklich öffentlichkeitswirksam und polarisierend im Plenum, sondern vornehmlich sachlich, konstruktiv und ergebnisorientiert in seinen Ausschüssen. Die deutschen Länder positionierten sich zwar frühzeitig, allerdings selten als Gegenpol zur Politik der Bundesregierung. Sie versuchten zumeist, ihre Präferenzen gegenüber dem Auswärtigen Amt auf den intensiven Abstimmungsgremien auf Arbeitsebene vorzubringen und in der europäischen Politikarena die Position der Bundesregierung gegenüber den EU-Partnern und den Beitrittsländern mit ihren Entschlüssen zu unterstützen.

Tabelle 18 Ergebnis der Fallstudie zur EU-Osterweiterung

Indikatoren	Osterweiterung		Gütertransport- gewerbe	Arbeitnehmer- freizügigkeit	Grenzregionen	Justiz- und Innenpolitik	Beneš-Dekrete
	1. Phase der Asso- ziierung	2. Phase des Beitritts					
<i>Innenpoliti- sche Rahmenbedingu- ngen (Ent- scheidungs- system u. - ebene, Zeit- punkt)</i>	Frühzeitige politi- sche Festlegung Dominanz der ad- ministrativen und der Fachebene Deutliche Einfluss- nahme von Interes- sengruppen und Verbänden	Enge Verbin- dung zu Bun- destagswahlkäm- pfen 1998 und 2002	Dominanz der Adminstration und der Arbeits- und Fachebene	Frühzeitige Fest- legung auf politi- scher Ebene Starke Rolle der Arbeits- und der Fachebene; Gegensätzliche Positionierung der Bundesministeri- en	Dominanz der Fachpolitiker und der betrof- fenen lokalen und regionalen Akteure	Dominanz der Adminstrati- on und Fach- politiker	Starke Rolle der Parteipolitik; Zeitliche Nähe zu Bundestagswahl- kämpfen 1998 und 2002

<p><i>Politisierung und Polarisierung des Diskurses</i></p>	<p>Politische Festlegung auf die grundsätzliche der Öffnung der EU nach Osten; keine Polarisierung Diskrepanz zwischen politischen Vorgaben und administrativer Umsetzung</p>	<p>Starke Politisierung in der Schlussphase; Polarisierung nur zu Einzelfragen (Beneš-Dekrete)</p>	<p>Geringer Grad der Politisierung; keine Polarisierung</p>	<p>Starke Einflussnahme der Verbände und der Gewerkschaften; Personalisierung durch den Kanzler; Vielzahl wissenschaftlicher Fachgutachten und Prognosen; Verbindung mit innenpolitischer Reformdebatte (Reform des deutschen Arbeitsmarktes)</p>	<p>Politisierung durch Aufbau einer internationale Grenzregionen-Koalition; Koalitionsbildung von Verbänden und Handelskammern; Depolitisierungsversuch der Bundesregierung durch Fachgutachten, internationale Kooperation und Einbindung der regionalen Akteure</p>	<p>Polarisierungsversuche durch die Verknüpfung mit der Einwanderungsdebatte und ein Positionspapier der CDU/CSU-Opposition</p>	<p>Polarisierung durch Vertriebenenverband und die CSU (Versuch eines Junktims); aufgeheizte und emotionalisierte Debatten; Polarisierung und Personalisierung der Auseinandersetzung innerhalb der CDU/CSU-FDP-Koalition; Versuche der Depolitisierung durch Fachgutachten</p>
---	---	--	---	---	---	---	---

<i>Indikatoren</i>	Osterweiterung 1. Phase der Assoziierung	2. Phase des Beitritts	Gütertransportgewerbe	Arbeitnehmerfreizügigkeit	Grenzregionen	Justiz- und Innenpolitik	Beneš-Dekrete
<i>Transparenz der Debatte</i>	Geringe Transparenz; lediglich Diskussionen über grundsätzliche Fragen; keine Debatte im Bundestag	Vielzahl öffentlicher Anhörungen im EU-Ausschuss des Bundestags	Debatte der Fachöffentlichkeit	große Transparenz; umfassende Stellungnahmen der Verbände, Gewerkschaften und Interessengruppen; öffentliche Anhörungen im Bundestag	Große Öffentlichkeit durch Anträge und Debatten im Bundestag	Geringe Transparenz der Debatte	Große Transparenz der Positionen
<i>Mediale Aufmerksamkeit und Resonanz in der öffentlichen Meinung</i>	Geringe Aufmerksamkeit (deutsche Einheit und Maastricht-Verhandlungen waren vorrangig)	Hohe mediale Aufmerksamkeit in der Schlussphase; Messbare Skepsis der Deutschen	Keine mediale Aufmerksamkeit	Erhöhte Aufmerksamkeit und große Sensibilität der Öffentlichkeit	Beschränkte Resonanz der Medien und in der Öffentlichkeit	Messbare Befürchtung der Bevölkerung vor anwachsender Kriminalität	Große mediale Aufmerksamkeit durch parteipolitische Gegensätze und Personalisierungen

VI. Bilanz: Die Deutsche Europapolitik zwischen Kontinuität, Normalität, Politisierung und Innenpolitisierung

Ausgehend von der These, dass die deutsche Europapolitik seit der Zäsur 1989/90 zunehmend pragmatischer und kontroverser geworden ist, untersuchte die vorliegende Arbeit die deutsche Europapolitik am Beispiel zweier Fallstudien. Über die stets aktuelle Frage nach Kontinuität und Wandel der deutschen Europapolitik hinaus, war es das Ziel der Analyse, die Gründe, die Indikatoren und die Kriterien für die konstatierte Veränderung herauszuarbeiten. Dabei spielte die zum Teil hitzig geführte Forschungsdebatte in der deutschen Politikwissenschaft über die »Normalisierung« der deutschen Außen- und Europapolitik nur eine untergeordnete Rolle.

Vielmehr stand die Frage im Zentrum, welches die Ursachen und die Auslöser für die Veränderungen in der deutschen Europapolitik waren:

- (a) Waren die Anzeichen des Wandels auf eine außen- und europapolitische Neu-Positionierung Deutschlands zurückzuführen oder waren es umgekehrt die Veränderungen des europapolitischen Handlungsrahmens, in den sich auch die deutsche Europapolitik einfügen muss, und die beträchtliche Weiterentwicklung der europäischen Integration seit dem Maastrichter Vertrag, die eine Anpassung der Politik erforderlich gemacht haben?
- (b) Daran anschließend versuchte die Untersuchung, die trilateralen Interaktionsbeziehungen zwischen europäischer Politik, nationaler Europapolitik und deutscher Innenpolitik zu analysieren. Dass die Innenpolitik mit dem Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses immer stärker von europäischen Vorgaben und Entscheidungen beeinflusst und bestimmt wird, ist inzwischen ein Allgemeinplatz. Die weitaus anspruchsvollere Frage lautete deshalb, mit welcher Intensität und wie weitgehend eine Wechselbeziehung zwischen europäischer und innenpolitischer Politikgestaltung konstatiert werden kann. Gibt es Indikatoren für eine Politisierung der deutschen Europapolitik und wird die innenpolitische Europadebatte so stark polarisiert, dass sie für parteitaktische Kalküle im Sinne einer »Innenpolitisierung« instrumentalisiert wird?

Dabei sind die Analyse der Veränderungen in der deutschen Außen- und Europapolitik und die Interpretation der Rolle, der Handlungsoptionen und der Präferenzen des vereinten Deutschland stark von den jeweiligen theoretischen Vorverständnissen und den Prämissen des Beobachters abhängig.¹⁴⁰⁹ In der Analyse

1409 Gunther Hellmann unterschied Mitte der 90er Jahre fünf, die deutsche Debatte prägende Denkschulen – den pragmatischen Multilateralismus, den Integrationismus, den Euro-paskeptizismus, den Internationalismus und den Normalisierungsnationalismus. Er setzte diese Denkrichtungen in Beziehung zu vier von Timothy Garton Ash bereits 1994 vorgestellten strategischen Optionen der Außenpolitik des vereinten Deutschland. Ash hatte zwischen der Option der „Karolingischen Vollendung“, d.h. der weiteren Vertie-

und Bewertung des nationalen Interesses, der Einwirkungen von veränderten Rahmenbedingungen auf die Gestaltung der deutschen Außen- und Europapolitik, der Kontinuität von Strukturen und dem Gebrauch von Macht und Einfluss zur Durchsetzung nationaler Interessen unterscheiden sich die klassischen Ansätze zur Analyse der internationalen Politik – der realistische Ansatz, der institutionelle Ansatz, der liberale Ansatz und zuletzt der konstruktivistische Ansatz.¹⁴¹⁰

Ob der fundamentale Wandel der internationalen Rahmenbedingungen, der Strukturen und Koordinaten deutscher Außen- und Europapolitik und der sich daraus ergebenden Veränderung der relativen Machtposition des vereinten Deutschland in Europa zu einer Veränderung der deutschen Politik innerhalb der Europäischen Union, ihrer Zielsetzungen und Inhalte führen würde, wurde in den letzten Jahren zu einem beherrschenden Thema der politischen und politikwissenschaftlichen Diskussion.¹⁴¹¹ Zeitgleich trat die Europäische Union mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Auflösung des System- und Machtgegensatzes als regionaler Akteur auf der europäischen und internationalen Politik wieder stärker in den Vordergrund der Analyse. Die *relance européenne*¹⁴¹²

fung des europäischen Integrationsprozesses, der Erweiterung des integrierten Europas um die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa, der gesamteuropäischen Option „Moscow First“ und der Option „Deutschland als Weltmacht“ unterschieden. Vgl. Timothy Garton Ash, *Germany's choice*, a.a.O. und Gunther Hellmann, *Goodbye Bismarck? a.a.O.*; Gunther Hellmann, *The Sirens of Power*, a.a.O.

1410 Vgl. Volker Rittberger (Hrsg.), *German foreign policy since unification*, a.a.O. und Gunter Hellmann, *The Sirens of Power*, a.a.O.

1411 Vgl. grundsätzlich zu dieser Diskussion den ersten Band „Eine neue deutsche Europapolitik?“ der im Rahmen eines Forschungsprojektes des Instituts für Europäische Politik, Berlin zur deutschen Europapolitik nach 1989 entstanden ist und sich mit der Frage nach Kontinuität und Wandel befasst. Zu dem komplexen Spannungsfeld widersprüchlicher Kräfte, in dem sich die (neue) Außenpolitik des vereinten Deutschland einfügen müsse, siehe die programmatische Einleitung zu einem umfassenden Forschungsprojekt und der auf vier Bände konzipierten Serie zu Deutschlands neuer Außenpolitik von Karl Kaiser und Hanns W. Maull, *Die Suche nach Kontinuität in einer Welt des Wandels*, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neuen Außenpolitik. Grundlagen*, Band 1, München 1994, S. XV-XXV.

1412 William Wallace, *Government without statehood: The unstable equilibrium*, in: Helen Wallace /William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, 3. Aufl., S. 439-460. Hilfreich sind hier die Literaturberichte von Jürgen Neyer /Dieter Wolf, *Zusammenfügen, was zusammengehört! Zur Notwendigkeit eines Brückenschlags zwischen alten und neuen Fragestellungen der Integrationsforschung*, in: ZIB, 3. Jg., 1996, H. 2, S. 399-423; Wolfgang Wessels /Udo Diederichs, *Zur Diskussion um die Europäische Union nach Maastricht: Fragmente*, a.a.O.; Jürgen Bellers /Erwin Häckel, *Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen*, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *Theorien der internationalen Beziehungen*, PVS-Sonderheft 21, 1990, S. 286-310; und die zeithistorisch angelegte Arbeit von Claus Giering, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*, Bonn 1997.

löste insofern eine neue Dynamik und einen bis heute ungebremsten Wachstums- und Differenzierungsprozess aus. Weil die Europäische Union sich in Bezug auf die Tiefe und die Reichweite des europäischen Integrationsprozesses von anderen Formen zwischenstaatlicher Kooperation und internationaler Regime unterschied, wurden die veränderte Rolle und die verengten Handlungsspielräume eines Mitgliedstaaten in der Europäischen Union unter den spezifischen Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems untersucht. Dabei rückten zunehmend die besondere Bedeutung der Innenpolitik und die spezifischen Rollen der innerstaatlichen Akteure für die Formulierung der nationalstaatlichen Außen- und Europapolitik in den Fokus.

Für die vorliegende Untersuchung bildeten die drei auf Andrew Moravcsik und den Domestizierungsansatz von Sebastian Harnisch zurückgehenden Kategorien der europapolitischen Präferenzbildung – a) die Konfiguration sozialer Identitäten und gesellschaftlicher Werte, b) utilitaristische und sektorale Interessen; und c) die Domestizierungsbestrebungen der Akteure des nationalen politischen Systems – den Analyserahmen, um die Ziele und Interessen der deutschen Europapolitik in den Fallstudien nachzeichnen zu können.

Die langfristig wirkenden Interessen und Leitmotive lieferten der deutschen Europapolitik die Basis für ihre Präferenzbildung in den europapolitischen Einzelentscheidungen. Die beiden vorgestellten Fallstudien zeigten, wie die integrationspolitischen, die ökonomischen und die normativen Leitmotive die Positionsbestimmung zu europapolitischen Einzelfragen vorprägten. Die Fortwirkung der politischen, ökonomischen und ideellen Leitbilder war im Verlauf der EU-Osterweiterung deutlich zu erkennen – sie prägten die deutsche Erweiterungspolitik. Auch die deutsche Verhandlungsführung zur Agenda 2000 griff auf diese »Unterströmungen« zurück. Das vorrangige Interesse der Bundesrepublik, die deutschen Nettozahlungen im Zuge der Finanzverhandlungen spürbar zu senken, stand in der Kontinuität der deutschen „Zahlmeister“-Diskussion der 1970er und 80er Jahre. Es entsprach dem ordnungspolitischen Leitbild, marktverzerrende Subventionen weitgehend zu begrenzen und zugleich die Effizienz der europäischen Förderpolitiken zu erhöhen. Es entsprach zugleich dem normativen Leitmotiv, diese nationale Präferenz nicht um jeden Preis zu verfolgen und insbesondere nicht um den Preis einer sich verschärfenden Krise der Europäischen Union. Vielmehr suchte die Bundesregierung auch bei den Agenda 2000-Verhandlungen schließlich den europäischen Konsens und die Übereinstimmung mit dem französischen Partner. Die deutsche Verhandlungsführung in der Schlussphase der Finanzverhandlungen entsprach somit auch den langfristig wirkenden integrationspolitischen Leitmotiven.

Damit knüpfte die Europapolitik des vereinten Deutschland nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes weitgehend an die integrationspolitischen Motive und Leitbilder vor der Zäsur 1989/90 an; die europapolitischen Strategien und Ideen waren von einer starken Kontinuität sowie einer tiefen Verinnerlichung

des europäischen Integrationsgedankens in der deutschen politischen Elite geprägt. Die „Europäisierung Deutschlands“¹⁴¹³ als Ziel und Errungenschaft der deutschen prae-`89 Europapolitik, der Multilateralismus als prägender Politikstil, die Kongruenz von Institutionen, Normen und Konventionen sowie die europäische Identität und Verpflichtung der politischen Eliten wirkten fort und bestimmten auch die deutsche post-`89 Europapolitik. Auch wenn man konstatiert, dass die beständige Betonung der Kontinuität der deutschen Außen- und Europapolitik durch die politische Elite eine deklaratorische Zielsetzung verfolgte und sich primär an die internationalen Partner richtete, so bleibt dennoch festzuhalten, dass die feste Einbindung in multilaterale und integrative Strukturen die weiterhin dominierende »Staatsräson« des vereinten Deutschland blieb.

Die Untersuchung des europapolitischen Entscheidungssystems für die Bundesrepublik zeigte darüber hinaus, dass neben den traditionellen Akteuren nationalstaatlicher Außenpolitik auf dem besonderen Feld der Europapolitik eine Vielzahl zusätzlicher Akteure Einfluss auf die Gestaltung und die Umsetzung der deutschen Politik nahm. Eine Ausweitung des europapolitischen Entscheidungssystems war unverkennbar; Institutionen, Verbände und Interessengruppen wurden in den Prozess der Präferenzbildung und der Entscheidungsfindung eingebunden und zu selbstständigen Akteuren. Zugleich konnten einige Institutionen des Entscheidungssystems ihre Möglichkeiten der Einflussnahme deutlich ausweiten, wie zum Beispiel Bundestag und Bundesrat. Mit der Europäisierung nahm auch die Notwendigkeit einer stärkeren Legitimierung und Parlamentarisierung der Europapolitik zu; auch dies verstärkte deren Rolle.

Die vorgestellten Fallstudien haben gezeigt, dass die notwendige Aufspaltung grundsätzlicher europapolitischer Entscheidungen in eine Vielzahl konkretisierender Einzelentscheidungen und Implementierungshandlungen Raum eröffneten für die Versuche der Einflussnahme von Parteien, Verbänden und Interessengruppen. Zusätzliche Entscheidungsträger und Institutionen der deutschen Politik bemühten sich zum Beispiel, ihre spezifischen Anliegen und häufig protektionistischen Sonderinteressen in die Beitrittsverhandlungen einzubringen. Gerade bei den Beitrittsverhandlungen, die das gesamte Feld der europäischen Politiken betreffen, versuchten die Verbände und Interessengruppen, mit Positionspapieren und ihrer Lobby-Arbeit die Konditionen zur Aufnahme neuer Mitglieder in die EU zu beeinflussen. Dabei wurden nicht nur defensiv-protektionistische Forderungen an die Bundesregierung herangetragen, sondern durchaus auch eine proaktive Politik eingefordert. Die deutschen Gewerkschaften plädierten zum Beispiel für die Einhaltung sozialer Standards in den künftigen Mitgliedstaaten und die deutschen Industrieverbände forderten die Öffnung der neuen Märkte in Mittel- und Osteuropa.

1413 Vgl. Klaus Goetz, *Integration Policy in a Europeanized State: Germany and the Intergovernmental Conference*, in: JEPP, Vol. 3, 1996, No.1, S. 23-44.

Hinzu kommt, dass die Sektoralisierung der Entscheidungsprozesse und die Europäisierung der Fachpolitiken auch die Spezialisierung des deutschen europapolitischen Entscheidungssystems verstärkt. Die Inkorporierung europapolitischer Aspekte in die Fachpolitiken führte zwangsläufig zu einer Stärkung der administrativen und auch routinisierten Entscheidungsverfahren, zu längeren Verfahrensdauern und immer häufiger auch zu einer Politisierung der Entscheidungsprozesse. Mit der Weiterentwicklung der Europäischen Union häuften sich die Anlässe für Konflikte über europapolitische Entscheidungen in der deutschen Innenpolitik.

Die nach 1989 konstatierte evolutionäre Anpassung und die zum Teil akzentuiertere Vertretung deutscher Interessen gegenüber den EU-Organen und den europäischen Partnern sind als Elemente der europäischen Routinepolitik eher Belege für das Fortbestehen des »Dualismus« von tagespolitischer Interessenpolitik und langfristigen, grundlegenden integrationspolitischen Leitbildern und damit ein Zeichen europapolitischer Kontinuität. Bereits seit den 1970er Jahren wurde dieser besondere europapolitische Dualismus zwischen tagespolitisch-interessengeleitetem Pragmatismus und einer normativen Initiierung, Forcierung und Steuerung des Integrationsprozesses konstatiert.¹⁴¹⁴ Eckart Gaddum bemerkte auch in den 1980er Jahren diesen kontinuierlichen Wandel der deutschen Europapolitik.¹⁴¹⁵ Bereits vor der deutschen Einheit wurde über die ungerechte deutsche Nettozahlerposition debattiert; und die deutsche Europapolitik verfolgte auch bereits vor 1989 nationale, sektorspezifische Interessen mit einem betont pragmatischen Stil, z. B. bei der Subventionierung der deutschen Stahlindustrie, den besonderen Interessen der deutschen Landwirte, der Ausgestaltung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nach deutschem Vorbild oder in den Bereichen der europäischen Umwelt- oder Sozialpolitik.¹⁴¹⁶ Insoweit sind die pragmatische Routinepolitik und das rationale Kosten-Nutzen-Kalkül auch ein Kennzeichen von Kontinuität.

Parallel zur Vertiefung und Verdichtung des europäischen Integrationsprozesses zeichnete sich also eine andauernde »Normalisierung« der deutschen Europapolitik in diesem Sinne ab. Diese These wird dadurch bekräftigt, dass die Europäisierung neuer Politikfelder, nationaler Akteure und Institutionen und damit verbunden die Normalisierungstendenzen der nationalen Europapolitiken der Mitgliedstaaten keine Tendenz ist, die auf das vereinte Deutschland begrenzt

1414 Gaddum zitiert Alfred Grosser, der bereits 1975 eine „weniger vergangenheitsbefangene“ deutsche Außenpolitik bemerkte. Vgl. Eckart Gaddum, Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren, a.a.O., S. 59f.

1415 Vgl. Eckart Gaddum, Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, a.a.O.

1416 Vgl. Uwe Schmalz, Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel, in: Heinrich Schneider / Mathias Jopp / Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, a.a.O., S. 53ff.

wäre.¹⁴¹⁷ Die konstatierte Normalisierung, Pragmatisierung und Routinisierung der deutschen Europapolitik ist demzufolge nicht primär auf die deutsche Einheit zurückzuführen, sondern auf die Vertiefung des Integrationsprozesses.

1. Zunehmende Politisierung und »Innenpolitisierung«

Die beiden umfangreichen Fallstudien dieser Untersuchung haben darüber hinaus gezeigt, dass die Wechselbeziehung zwischen innenpolitischen Auseinandersetzungen und europäischen Entscheidungsprozessen sich verdichtet hat. Den von zunehmender Europäisierung herausgeforderten innerstaatlichen Akteuren eröffnen sich grundsätzlich fünf unterschiedliche Handlungsformen, um auf die Durchdringung der Innenpolitik durch die europäische Politik zu reagieren:

1. *Abschottung*: Einige innerstaatliche Akteure reagieren auf den erlebten Bedeutungsverlust ihrer nationalstaatlichen Innenpolitik mit zunehmender Skepsis oder gar Ablehnung gegenüber der EU. Nicht der Wunsch nach Mitwirkung und Fortsetzung des Integrationsprozesses, sondern der Wille zur Abschottung ihrer nationalen Politikarena dominiert das Handeln dieser Akteure.

In der deutschen Europapolitik – und gerade in den beiden dargestellten strittigen Themen der Fallstudien – sind diese Positionen der Re-Nationalisierung und Abschottung jedoch nicht zu erkennen. Sie wirkten in keinem Fall auf die langfristige Interessendefinition und die kurzfristige Präferenzbildung in der deutschen Europapolitik ein.

2. *Domestizierung*: Die innerstaatlichen Akteure erleben zunehmend, dass das europäische Entscheidungssystem noch immer von den Mitgliedstaaten und dort vornehmlich von den nationalen Exekutiven dominiert wird. Dies verstärkt das Interesse, die Positionierung der eigenen Regierung in Brüssel zu kontrollieren und zu beeinflussen. Der Wille zur Domestizierung der Exekutive ist bei denjenigen Akteuren ausgeprägter, die befürchten müssen, durch eine weitergehende Europäisierung an Handlungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten einzubüßen.

Mit dem Europa-Artikel 23 des Grundgesetzes konnten Bundestag und Bundesrat die exekutive Autonomie der Bundesregierung einhegen. Gerade die deutschen Länder nutzten den dynamischen Wachstumsprozess der EU, um ihre Mitwirkungsrechte gegenüber der Bundesregierung zu festigen. Die beiden Fallstudien verdeutlichen für die europapolitischen Positionierungen der deutschen Länder, dass deren Politik vornehmlich den beiden Dimensi-

¹⁴¹⁷ Dass diese Veränderungen nicht nur auf die deutsche Europapolitik begrenzt sind, belegt Joachim Schild. Vgl. Joachim Schild, Die "Domestizierung" französischer Europapolitik, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreich-Jahrbuch 2008, Wiesbaden 2009, S. 29-49.

onen der Domestizierungsthese folgte. Das mehrfach durchgeführte Verfahren im Kreis der Länder, einen politisch erzielten Konsens (häufig auf höchster politischer Ebene der Ministerpräsidenten) nochmals durch einen Beschluss des Bundesrats für die Bundesregierung rechtlich verbindlich zu machen, entspricht der Bewahrungsthese des Domestizierungsansatzes. Gleiches gilt für die Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Ländern über das angemessene Gesetzgebungsverfahren zur Ratifizierung des Beitrittsvertrags. Die Projektionsthese des Domestizierungsansatzes wiederum wurde durch die konstruktiven und keineswegs polarisierenden Festlegungen der Länder zu den einzelnen Kapiteln der Beitrittsverhandlungen bestätigt.

Auch der Bundestag versuchte, die Exekutive einer intensivierten politischen Kontrolle zu unterziehen und sie unter einen erhöhten Rechtfertigungsdruck zu setzen, wie die Vielzahl der öffentlichen Anhörungen und der nicht-öffentlichen Fachgespräche im EU-Ausschuss des Bundestages für beide Fallstudien belegen. Dies war jedoch vornehmlich den parlamentarischen Oppositionsfraktionen vorbehalten. Die Regierungsfaktionen hingegen sahen ihre Aufgabe und Rolle zunächst in der parteipolitischen Verteidigung der Bundesregierung und nicht in der institutionellen Domestizierung der Regierung – gerade auch in den hier untersuchten Fallstudien.

3. *Adaption*: Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft erwartet und verlangt die Übernahme der europäischen Rechtsetzung in die nationale Rechtsordnung. Darüber hinaus hat die Europäisierungsliteratur belegt, dass das politische Interesse der innerstaatlichen Akteure zunimmt, die nationalen Strukturen an die veränderte europäisierte Umwelt anzupassen. Insofern setzt die Mitgliedschaft in der Europäischen Union die Bereitschaft der Akteure zur Anpassung nationaler Strukturen an gemeinschaftliche Vorgaben voraus. Diese Anpassung und die Übernahme europäischer Vorgaben standen für die Bundesrepublik nie grundsätzlich zur Disposition. Vielmehr richteten sich die eigene Adaptionbereitschaft und das Verständnis der EU als Rechtsgemeinschaft im Zuge des Erweiterungsprozesses nach Außen und wurden zu Forderungen an die Beitrittskandidaten.
4. *Mitwirkung*: Die Europäisierung zusätzlicher Politikfelder verstärkte so den Druck und den rational begründeten Wunsch bei den betroffenen innerstaatlichen Akteuren, sich unmittelbar und aktiv an die europäischen Entscheidungsprozesse zu beteiligen. Damit löst die Integration im europäischen Mehrebenensystem nicht nur innerstaatliche Domestizierungs- und Adaptionprozesse aus, sondern sie verstärkt auch die Öffnung des Staates und relativiert die *gate-keeper*-Funktion der Exekutive.

So versuchten die Länder mit ihren administrativen Ressourcen, selbst auf die europapolitischen Entscheidungsprozesse einzuwirken. Die ostdeutschen Länder brachten ihre spezifische Interessen an der unveränderten Fortfüh-

rung der Förderung aus den EU-Strukturfonds direkt und unmittelbar gegenüber der EU-Kommission vor. Auch die gesellschaftlichen Interessengruppen versuchten, ihre Positionen über ihre europäischen Netzwerke unmittelbar in die EU-Entscheidungsprozesse einzubringen.

5. *Politisierung*: Europäisiert wird allerdings nicht nur die nationale Rechtsordnung, europäisiert wird auch die nationale Innenpolitik. Einige innerstaatliche Akteure reagieren auf die Perforierung der Grenze zwischen Innen- und Europapolitik mit der Integration der europapolitischen Entscheidungsprozesse in den machtpolitischen Konflikt der innenpolitischen Arena. Die Auseinandersetzung über ein europäisches Vorhaben wird nicht mehr nur auf europäischer Ebene geführt, sondern auch auf nationaler Ebene. Beide Fallstudien liefern eine Vielzahl von Beispielen für die innenpolitische Politisierung europäischer Themen und Fragestellungen.

Die Konflikte zwischen der Regierung und den innerstaatlichen Akteuren in europapolitischen Streitfragen reichen inzwischen erkennbar über das zentrale Kompetenz- und Kontrollproblem des von Sebastian Harnisch herausgearbeiteten Domestizierungsansatzes hinaus. Vielmehr führt die Reaktion der innenpolitischen Akteure auf die Europäisierungsprozesse und die Beschränkung ihrer politischen Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten durch die internationale Zusammenarbeit der Exekutiven dazu, dass sogar primär innenpolitische Konflikte auf das außenpolitische Handeln der jeweiligen Regierung zurückwirken.

Zwischen Europa- und Innenpolitik entwickelt sich so eine wechselseitige Interaktion. Europäische Entscheidungsprozesse werden für die innenpolitischen Debatten genutzt und häufig auch parteipolitisch polarisiert. Dies war insbesondere in der Endphase der europäischen Finanzverhandlungen zur Agenda 2000 festzustellen. Zwangsläufig wird die Europapolitik somit zu einem Feld der innenpolitischen, d.h. insbesondere der parteipolitischen Auseinandersetzung. Sektorale und kurzfristige Interessen, pragmatische Kosten-Nutzen-Abwägungen auch aus einem begrenzten innenpolitischen oder gar parteitaktischen Kalkül sowie spezifische Anliegen einzelner Interessengruppen treten verstärkt in den Vordergrund. Umgekehrt lösten Festlegungen der Bundesregierung aus primär innenpolitischen Erwägungen europäische Entscheidungen aus, wie zum Beispiel bei der Forderung nach einem gesonderten Grenzregionen-Programm der EU.

Die besondere Verflechtung im europäischen Mehrebenensystem »verwandelt« auch bislang innenpolitische Streitfragen zunehmend in europäische und europapolitische Themen. Die Europäisierung nationaler Politikprozesse und Institutionen bedeutet einerseits die Integration der innerstaatlichen Akteure in den europäischen Politikzyklus. Bislang innenpolitische Konflikte werden in den europäischen Diskurs eingespeist. Die Inkorporierung europapolitischer Aspekte in die Innenpolitik hat andererseits die Externalisierung innenpolitischer Inte-

ressenkonflikte in die europapolitische Debatte und die EU-Politikarena zur Folge. Ein deutliches Beispiel hierfür war die persönliche und somit kaum zurücknehmbare Festlegung von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf eine gestaffelte siebenjährige Übergangsfrist für die Gewährleistung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der Beitrittsverhandlungen zur EU-Osterweiterung. Mit der Festlegung der politischen Spitze auf eine Übergangsregelung, verbunden mit einem Vorschlag zu deren Umsetzung, verstärkte die Bundesregierung den politischen Druck auf ihre europäischen Partner in der EU und versuchte, sie auf eine verbindliche Regelung zu verpflichten. Die Positionierung des Kanzlers beendete einen Abstimmungsprozess innerhalb der Bundesregierung und entsprach den Forderungen der deutschen Gewerkschaften; er beeinflusste zugleich die Entscheidungsfindung in der EU und die Vereinbarung einer gemeinsamen Position für die Beitrittsverhandlungen mit den Beitrittskandidaten. Eine national begründete Positionsfestlegung der Regierungsparteien prägte also den europäischen Entscheidungsprozess. Die vornehmlich innenpolitische Perspektive dieser Festlegung zeigte sich in der abweichenden Verhandlungsführung zur Öffnung des deutschen Gütertransportmarktes. Auch bei diesem Verhandlungskapitel ergaben sich besondere Schutzinteressen für die deutschen Unternehmen und den deutschen Kabotagemarkt. Dennoch war die Bundesregierung hier eher zu einer Kompromisslösung bereit und ordnete die Schutzinteressen des deutschen Gütertransportgewerbes dem Grundsatzziel unter, die Beitrittsverhandlungen zügig abzuschließen. Nicht die Regulierung des Kabotagemarktes, sondern die Schutzinteressen des deutschen Arbeitsmarktes versprachen eine gesteigerte innenpolitische Aufmerksamkeit, beinhalteten ein erhöhtes Politisierungspotenzial und hatten demzufolge potenziell Auswirkungen auf das Wahlverhalten.

Die Fallstudien zeigen auch, dass neben den politischen Akteuren auch die großen Verbände und gesellschaftliche Interessengruppen bestrebt waren, die europäischen Entscheidungen für ihre innerstaatlichen Anliegen zu instrumentalisieren. So versuchten die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, die Entscheidung für die Osterweiterung der Europäischen Union wiederholt zu nutzen, um strukturelle Reformen auf dem deutschen Arbeitsmarkt anzumahnen und Anpassungen der nationalen Steuergesetzgebung zu fordern. Umgekehrt argumentierten die deutschen Gewerkschaften mit den möglichen Auswirkungen der Osterweiterung, um ihrerseits den Schutz der deutschen Arbeitsmärkte und die Festlegung sozialer Standards im Zuge der Beitrittsverhandlungen zu propagieren.

Das Verständnis dieser Form der »Politisierung« reicht über das Verständnis der Verflechtung nationalstaatlicher Europapolitik im europäischen Mehrebenensystem in Form der »Europäisierung« wie auch über das Verständnis der »Domestizierung« des europapolitischen Entscheidungssystems hinaus. Nicht nur die Interaktion zwischen Innen- und Europapolitik, sondern auch spe-

zifisch innenpolitische Faktoren müssen folglich als intervenierenden Variablen in die Analyse einbezogen werden.

Die parteipolitische Nutzung eines europäischen Themas geht dabei über das von Hooghe und Marks analysierte *cleavage* zwischen traditionellen und modernen Parteien hinaus. Auch die Unterscheidung von Peter Mair zwischen integrations-skeptischen und integrationsfreundlichen Parteien liefert nur ein Indiz für eine mögliche Polarisierung der parteipolitischen Auseinandersetzung. Die politische Aufladung im Sinne einer »Innenpolitisierung« zeigte sich in der Durchdringung europapolitischer Entscheidungsprozesse mit innenpolitischen, machtpolitischen und parteipolitischen Konfliktaustragungsmechanismen und Beweggründen, die kein besonderes europapolitisches Ziel verfolgten, aber dennoch auf die europapolitischen Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen konnten. Für den Trend zu einer solchen »Innenpolitisierung« der deutschen Europapolitik scheint in erster Linie die machtpolitische Option, d.h. die Auseinandersetzung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien um den Zugang und die Behauptung der Regierungsrolle, bestimmend zu sein. So wechselten zum Beispiel die rot-grünen Regierungsparteien mit der Regierungsübernahme ihre inhaltlichen Positionen in der Frage der EU-Finanzverhandlungen. Hatten die Sozialdemokraten und die Grünen als Oppositionsparteien noch eine spürbare Verringerung der deutschen Nettozahlungen durch eine umfassende Reform der europäischen Ausgabenpolitiken gefordert und dafür von der Regierung Kohl/Kinkel eine klare Festlegung und ein transparentes Konzept eingefordert, so zielte ihre Taktik als Regierungsparteien darauf ab, eine Festlegung auf ein bestimmtes Verhandlungsergebnis möglichst zu vermeiden. Der Bundesregierung sollten keinerlei Verhandlungsoptionen und Kompromisswege durch eine innenpolitische Festlegung verbaut werden. Die CDU/CSU machte in ihrer neuen Rolle als Oppositionspartei genau den entgegengesetzten Veränderungsprozess durch. Sie versuchte die neue Bundesregierung auf ein quantifizierbares Verhandlungsergebnis in der öffentlichen Debatte zu verpflichten; eine Festlegung, die sie als Regierungspartei stets vermieden hatte. Nicht Europaskepsis oder Befürwortung und auch nicht das klassische Rechts-Links-Schema bestimmte die Positionierung und die innenpolitische Polarisierung in dieser europapolitischen Streitfrage, sondern die machtpolitisch definierte Rolle als Opposition oder Regierung.

Diese »Innenpolitisierung« der deutschen Europapolitik manifestierte sich in einer deutlichen Polarisierung der Debatten. Indizien hierfür sind zum Beispiel die erhöhte Frequenz der polarisierten Plenardebatten des Deutschen Bundestags oder die persönliche, öffentliche Festlegung der politischen Entscheidungsträger auf ein präferiertes Politikergebnis für einen europapolitischen Streitfall. Die »Innenpolitisierung« zeigt sich auch an einer erhöhten Aufmerksamkeit der nationalen Verbände und gesellschaftlichen Gruppen sowie der nationalen Medien.

Die Politisierung europapolitischer Entscheidungsprozesse in der innenpolitischen Auseinandersetzung und die Instrumentalisierung im Sinne einer »Innenpolitisierung« sind allerdings nur dann möglich, wenn einige Vorbedingungen zutreffen. Die europäische Entscheidung muss einen Ansatzpunkt bieten für die innenpolitische Debatte, in deren Verlauf eine parteipolitische Polarisierung möglich ist. Dafür muss zunächst die Bedeutung für die politischen Entscheidungsträger erkennbar und dann die Aufmerksamkeit der Medien hergestellt werden. Dies ist umso leichter möglich, wenn die europäische Thematik zeitgleich auf der nationalen Ebene mit einer Wahlkampfauseinandersetzung auf Bundes- oder Landesebene einhergeht und sich ein unmittelbarer elektoraler Effekt aus einer »Innenpolitisierung« und Polarisierung abzeichnet. Zugleich darf die europapolitische Präferenzfestlegung nicht zu komplex sein; sie muss also die Bedingungen für eine polarisierende Darstellung in den Medien erfüllen. Dies bedeutet auch, dass mit der innenpolitischen Debatte nicht die Grundlagen und die langfristig wirkenden Leit motive der deutschen Europapolitik fundamental in Frage gestellt werden dürfen. Im Kern muss für die innenpolitische Instrumentalisierung der europäische Verhandlungsprozess eine parteipolitische Polarisierung ermöglichen, ohne gegen die europapolitischen Leitbilder und den permissiven Konsens, d.h. gegen die Mehrheitsmeinung der deutschen Wählerschaft zu verstoßen.

Je nach politischer Bedeutung der zur Entscheidung stehenden europäischen Sachfrage ergeben sich unterschiedliche Konstellationen der Einwirkung innenpolitischer, d.h. nicht von der Europapolitik bestimmter und zum Teil sachfremder Erwägungen. So hatten die innerparteilichen Positionskämpfe zwischen dem CSU-Vorsitzenden und Bundesfinanzminister Theo Waigel und dem bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber Mitte der 1990er Jahre eine Anstoßwirkung für die aufflammende Debatte über die deutsche Nettozahlerposition und die »Zahlmeisterrolle« Deutschlands in der EU. Die besondere Form der »Innenpolitisierung« und deren Reichweite werden demzufolge nicht für alle europapolitischen Fragen und Entscheidungen gleichermaßen sichtbar und wirksam. Für die Bemessung des Einflusses, den innenpolitische Faktoren auf eine europapolitische Positionierung in einem Mitgliedstaat haben, sind nicht nur der Politisierungsgrad sowie die Relevanz der Entscheidung wichtig; ebenso bedeutend ist der Entscheidungstypus und das spezifische Politikfeld.

Die Unterscheidung der europapolitischen Entscheidungstypen gemäß der Peterson'schen Kategorisierung liefert einen Hinweis auf das Politisierungspotenzial einer Entscheidung. Während Grundsatzfragen des europäischen Integrationsprozesses, d.h. also *history-making decisions*, mit grundsätzlicher und allgemeiner Bedeutung eine höhere Aufmerksamkeit bei den Außen- und Europapolitikern im Deutschen Bundestag erfahren, werden die legislativen Routineentscheidungen, also *policy shaping decisions*, in der Regel durch die zuständigen

Beamten in den Fachressorts, den Repräsentanten potenziell betroffener Lobby- und sektoraler Interessengruppen sowie allenfalls bei einer begrenzten Zahl von Fachpolitikern Aufmerksamkeit erregen. Die Politisierung sollte bei diesem Entscheidungstypus demzufolge weniger ausgeprägt und der Handlungsspielraum der administrativen Ebene sowie die informellen Einflussmöglichkeiten sektoraler Interessengruppen größer sein. Dies führt üblicherweise zu einer stärker sachorientierten, technisch-administrativen Behandlung des Vorgangs. Diese Annahme hat sich in der Fallstudie zur EU-Osterweiterung am Beispiel der widersprüchlichen deutschen Präferenzfestlegung und Positionierung während der Assoziierungsverhandlungen über die Europa-Abkommen mit den MOEL in der ersten Phase des Erweiterungsprozesses bestätigt.

Der Typus der Entscheidung bedingt demzufolge, dass sie weniger für die innenpolitische Profilierung oder Polarisierung instrumentalisiert werden kann. Allerdings kann gerade bei diesen Entscheidungen, die allenfalls punktuell im Fokus der öffentlichen und medialen Aufmerksamkeit stehen, die Domestizierungsmöglichkeit der innenpolitischen Akteure größer sein. Denn gerade diese nicht-politisierten europapolitischen Entscheidungsprozesse bieten den innenpolitischen Akteuren im Sinne der These der Bewahrungsdomestizierung die Möglichkeit, die politischen oder rechtlichen Handlungsspielräume der nationalen Exekutive sozusagen »im Windschatten« medialer Aufmerksamkeit zu begrenzen.

Mit der politischen Bedeutung einer Entscheidung steigen also Interesse und Aufmerksamkeit der innenpolitischen Akteure; sie streben umso stärker ihre Einbindung und ihre Mitwirkung an dem Entscheidungsprozess an. Diese innenpolitischen Akteure, insbesondere die parlamentarische Opposition, drängen deshalb auf eine Politisierung des Entscheidungsprozesses. Die politische Entscheidungsebene ihrerseits versucht jedoch gerade bei Grundsatzentscheidungen den Einfluss externer Akteure zu minimieren, um die eigene Handlungsautonomie zu schützen. Auch hier liefern die beiden Fallstudien signifikante Beispiele. So versuchte die CDU/CSU-Opposition während der Endphase der Agenda 2000-Verhandlungen mit drei Plenardebatten im Bundestag den Entscheidungsprozess zu politisieren und mit ihrem Positionspapier „Woran wir die Bundesregierung messen werden“ und Anträgen im Bundesrat die Debatte weiter zu polarisieren. Die Bundesregierung und die Regierungsfractionen ihrerseits versuchten, diese politische Zuspitzung zu verhindern und die innenpolitische Debatte in den Fachgremien zu versachlichen.

Tabelle 19 Ergebnis der Fallstudien – Trilaterale Interaktion zwischen EU, deutscher Europapolitik und Innenpolitik

Fallstudie 1 EU-Finanzverhandlungen	<i>Routinisierung</i>	<i>Politisierung</i>	<i>Innenpolitisierung</i>
<i>Utilitaristische Präferenzen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung in den Arbeitsgremien des Rats der EU (»Freunde der Präsidentschaft«) • Erstellung eigener Positionspapiere und Memoranden durch Bundesministerien, Verbände und Interessengruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorlage des deutschen »Kapungsmodells« und Erstellung von Memoranden durch Bundesministerien • Vorlage eigener Positionspapiere von Verbänden und Interessengruppen 	
<i>Langfristige Leit motive</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Drängen auf die vorzeitige Vorlage des Eigenmittelberichts durch die EU-Kommission und Anerkennung der übermäßigen Nettosaldo-Position; 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzicht auf deutsche Maximalpositionen als EU-Ratspräsidentschaft • Deutsch-französische Kompromissuche über die Ko-Finanzierung in der GAP 	<ul style="list-style-type: none"> • Messbarkeit des Verhandlungsergebnisses anhand des Nettosaldos; • Schäuble/Stoiber-Positionspapier
<i>Domestizierungsbestrebungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Stellungnahmen der Länder in Form von umfangreichen Beschlussfassungen der Fachministerkonferenzen • Informelle Information der Länder über den Verhandlungsverlauf 	<ul style="list-style-type: none"> • Entschließungen der Länder durch die Ministerpräsidentenkonferenz und die anschließende Beschlussfassung durch den Bundesrat 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindung mit anderen EU-Themen durch die CDU/CSU (Kompetenzordnung);

Fallstudie 2 EU-Osterweiterung	<i>Routinisierung</i>	<i>Politisierung</i>	<i>Innenpolitisierung</i>
<i>Utilitaristische Präferenzen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Schutz des deutschen Gütertransportgewerbes (Kabotage)* • Sonderregelung im Bereich der Justiz- und Innenpolitik* • Restriktive Politik bei den Assoziierungsverhandlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der deutschen Grenzregionen* • Schutz des deutschen Marktes vor polnischen Sauerkirschen • Politisch flexible Kopenhagener Beitrittskriterien 	<ul style="list-style-type: none"> • Schutz des deutschen Arbeitsmarktes/ Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit* • Verbindung mit innenpolitischen Strukturreformen durch FDP, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften
<i>Langfristige Leit motive</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung mit Frankreich an den Wendepunkten des Prozesses • Multilateralisierung der Vorbeitritts hilfen • Etablierung des Strukturierten Dialogs zwischen der EU und den MOEL • Abtrennung der Osterweiterung von Vertiefungs- und Finanzverhandlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Deutschland als »Anwalt« der Osterweiterung; • Stadionmodell als Beitritts szenario • Deutsch-französische Kompromiss suche zu den Finanzierungsfragen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sonderproblem der Beneš-Dekrete*
<i>Domestizierungsbestrebungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vertretung der Länder in den Verhandlungen • Information des Bundestages 	<ul style="list-style-type: none"> • Information der Fraktionen im Bundestag • Doppelte Beschlussfassungsmodus der Länder und Bund-Länder-Konflikt über die Ratifizierung des Beitrittsvertrags; • Positionspapiere der Verbände, Gewerkschaften und Interessengruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindung mit anderen EU-Themen durch die CDU/CSU (Kompetenzordnung)

* *within case analysis*

Je wichtiger, grundsätzlicher und somit »geschichtsprägender« eine anstehende Entscheidung ist, desto höher sind der Grad der politischen Aufmerksamkeit und die Notwendigkeit der angemessenen demokratisch legitimierten Entscheidungsfindung. Desto größer ist zugleich die Wahrscheinlichkeit der politischen Aufladung und der Polarisierung. Mit der politischen Bedeutung der anstehenden Entscheidung sinken demzufolge der Einfluss und die Handlungsautonomie in der europapolitischen Administration, während die Einbindung und die Verantwortung der politischen Ebene zunehmen. Die so ausgelöste Politisierung des Prozesses bedeutet allerdings keineswegs, dass der Spielraum für die politischen Entscheidungsträger automatisch zunehmen muss; vielmehr gilt: je grundsätzlicher die Bedeutung der Entscheidung ist, desto stärker strukturieren und begrenzen bestehende und langfristig wirkende Leitbilder den aktuellen Handlungsspielraum, d.h. die tiefer liegenden Strukturen und »Unterströmungen« der Europapolitik bestimmen die Entscheidungsoptionen. Somit sinkt die Möglichkeit zur kurzfristigen, utilitaristischen oder taktisch motivierten innenpolitischen Instrumentalisierbarkeit einer Entscheidung. Auch hier belegte die Fallstudie zu den Agenda 2000-Verhandlungen, dass trotz der aufgeheizten innenpolitischen Debatte in der Endphase der Finanzverhandlungen die rot-grüne Bundesregierung an den Leitmotiven der deutschen Europapolitik festhielt. Sie suchte im Vorfeld des Berliner Gipfels den Ausgleich mit dem französischen Partner in der Frage der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und übernahm als EU-Ratsvorsitz die europäische Verantwortung für den fristgerechten Abschluss der Verhandlungen.

VI. Resümee

Treffen die Ausgangsbeobachtungen zu, dass a) Veränderungen im Sinne einer »Normalisierung« und »Pragmatisierung« der deutschen Europapolitik erkennbar sind, jedoch Maß, Ursachen und Folgen dieser Veränderungen noch nicht ausreichend analysiert wurden, und b) im europäischen Mehrebenensystem die Zahl der in den Entscheidungsprozess eingebundenen Akteure mit der funktionalen Ausweitung der europäischen Integration wächst, können für diese Untersuchung drei Ergebnisse formuliert werden:

1. Der Primat der Außenpolitik ist für den Politikbereich der europäischen Integration „gefallen“ und die deutsche Europapolitik wird zu einem Konfliktfeld der innenpolitischen Auseinandersetzungen.

Angesichts der Entwicklung der Europapolitik zu einer »Alltagspolitik«, der Europäisierung klassisch innenpolitischer Politikfelder sowie der Zunahme der beteiligten und der einzubindenden Akteure verliert sie ihre besondere Rolle. Es zeichnet sich eine »Normalisierung« des Integrationsprozesses und damit unvermeidlich auch der mitgliedstaatlichen Europapolitik ab. Diese europapolitische »Normalisierung« und »Pragmatisierung« ist nicht zurückzuführen auf die veränderten außenpolitischen Rahmenbedingungen, sondern ist eine Konsequenz der Vertiefung des Integrationsprozesses und damit der Europäisierung neuer, bislang eindeutig innenpolitisch dominierter Politikfelder. Damit einher geht eine deutlich rationalere Begründung der Europapolitik nach Innen, d.h. eine Orientierung an pragmatischen Kosten-Nutzen-Relationen. Die klassischen Konfliktlinien der deutschen Innenpolitik werden zwangsläufig auch für die Formulierung der Europapolitik prägend, d.h. die Konflikte zwischen Regierung und Opposition, zwischen den beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD bestimmen zunehmend diesen Politikbereich. Hinzu tritt das für das politische System der Bundesrepublik prägende Kooperations- und Kontrollverhältnis von Bund und Ländern.

2. Mit der Durchdringung der deutschen Innenpolitik durch europäische Themen und integrationspolitische Entscheidungsprozesse geht die Politisierung der Europapolitik einher.

Die deutsche Europapolitik wird zu einem Konfliktfeld der innenpolitischen Auseinandersetzungen. Als Folge der Europäisierung reagieren die innenpolitischen Akteure in der Bundesrepublik zunehmend mit Versuchen der Domestizierung, der Mitwirkung und Adaption aber auch der Politisierung. Die Politisierung der europapolitischen Entscheidungsprozesse findet in verstärktem Maße auf nationaler Ebene statt – Debatten über europäische Fragen werden national

geführt. Die polarisierte deutsche Europapolitik wird damit zum Bestandteil der innen- und parteipolitischen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition – die deutsche Europapolitik wird zunehmend »innenpolitisiert«. Dabei treten die sachpolitische Auseinandersetzung über die europapolitischen Streitfragen immer weiter in den Hintergrund; sie werden von den machtpolitischen Auseinandersetzungen der Innenpolitik überlagert.

3. Der Mechanismus der »Innenpolitisierung« tritt jedoch in erster Linie bei Entscheidungen auf, die in der innenpolitischen Auseinandersetzung instrumentalisiert werden können und sich zur parteipolitischen Polarisierung eignen. Hinzu kommt die elektorale Einsetzbarkeit des »innenpolitisierten« Entscheidungsprozesses, sowohl auf Bundes-, auf Landesebene und zum Teil auch bei Partei-internen Personalentscheidungen.

Die »Innenpolitisierung« der deutschen Europapolitik wird bei europapolitischen Grundsatzentscheidungen sichtbar, ohne die langfristig wirkenden Leitbilder der europapolitischen Akteure in Frage zu stellen. Dort wo die vornehmlich innenpolitisch orientierten Akteure ihr Hauptbetätigungsfeld haben, wird die pragmatische Normalisierung in der deutschen Europapolitik sichtbar. In den klassischen Bereichen der *high politics* dominieren weiterhin langfristige Ziele, Leitbilder und Interessen. Es herrscht noch immer ein weitgehender parteipolitischer Konsens über die Grundlagen der deutschen Europapolitik und die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses. Die Leitbilder der deutschen Europapolitik werden selbst nicht zum Gegenstand der machtpolitischen Konflikte der deutschen Innenpolitik. Dennoch bilden die europapolitischen Grundsatzentscheidungen den Hintergrund für parteipolitische Polarisierungen und liefern die Ansatzpunkte für die zunehmende politische Instrumentalisierung, also die »Innenpolitisierung«.

Um das in der politikwissenschaftlichen Theoriedebatte bemängelte Fehlen einer theoretischen Fundierung des dynamischen Interaktionsverhältnisses zwischen der EU, der Politik ihrer Mitgliedstaaten und Politik in den Staaten zu beheben, sind weitere empirische Untersuchungen erforderlich. Sollte die Ausgangsthese zutreffen, wonach die konstatierte Routinisierung und die innerstaatliche Politisierung, mithin also die konstatierte »Normalisierung« der deutschen Europapolitik nicht auf die Veränderungen der Konstanten der deutschen Außen- und Europapolitik sondern auf die qualitative Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses zurückzuführen ist, dann sollte dieser Prozess auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nachzuzeichnen sein. Mit zusätzlichen Länder- und Fallstudien sollten die hier benannten Indikatoren der Wirkungszusammenhänge weiter konkretisiert werden. Auf einer solchen Grundlage empirisch gesicherter Erkenntnisse können dann allgemeine Feststellungen zu Kausalzusammenhängen zwischen europäischen, nationalstaatlichen und innenpolitischen Interaktionsprozessen gezogen werden.

Für die deutsche Europapolitik kann hier festgehalten werden, dass die aufgezeichnete Politisierung den Trend zur Pragmatisierung und Normalisierung verstärkt. Dort wo die Möglichkeit zur innenpolitischen Polarisierung einer europäischen Frage möglich ist, dominieren pragmatische, rational begründete und machtpolitisch nutzbare Kosten-Nutzen-Abwägungen die Präferenzbildung. Damit nähert sich die deutsche Europapolitik der »normalen«, d.h. zweckgeleiteten Europapolitik der Partner in der EU an. Die fortgesetzte Zuspitzung dieser politischen Debatten zur »Innenpolitisierung« der deutschen Europapolitik kann dann langfristig die normativen Grundlagen und die integrationspolitischen Leitbilder der deutschen Europapolitik langsam transformieren. In diesem Fall werden die wichtigsten europapolitischen Akteure in der Bundesrepublik, also Bundesregierung, Bundestag, Länder und Parteien, eine neue Balance für das Zusammenspiel von deutscher Europapolitik und Innenpolitik finden müssen.

VII. Literaturverzeichnis

- Ackrill, Robert /Adrian Kay, Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system, *JEPP*, 2006, Vol. 13, No. 1, S. 113-133.
- Adam, Silke /Barbara Pfetsch, Europa als Konflikt in nationalen Medien – Zur Politisierung der Positionen in der Integrationsdebatte, in: Barbara Pfetsch/ Frank Marcinkowski (Hrsg.), *PVS*, 2009, Sonderheft Nr. 42, Politik in der Mediendemokratie, S. 559-584.
- Ahner, Dirk, Die agrarpolitischen Aspekte der Agenda 2000, in: Peter Wittschorek (Hrsg.), *Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*, Baden-Baden 1999, S. 47-58.
- Anderson, Jeffrey J. /John B. Goodman, Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe, in: Robert O. Keohane /Joseph S. Nye /Stanley Hoffmann (eds.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Mass./London 1993, S. 23-62.
- Anderson, Jeffrey J., Hard interests, soft power, and Germany's changing role in Europe, in: Peter J. Katzenstein (ed.), *Tamed power: Germany in Europe*, Ithaca NY 1997, S. 80-107.
- Anderson, Jeffrey, *German Unification and the Union of Europe*, Cambridge 1999.
- Ash, Timothy Garton, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München/Wien 1993.
- Ash, Timothy Garton, Germany's choice, in: *Foreign Affairs*, 1994, Vol. 73, No. 4 July/August, S. 65-81.
- Auel, Katrin, Europäisierung nationaler Politik, in: Hans-Jürgen Bieling /Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 293-318.
- Auel, Katrin, The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional change and Informal Adaptation, in: *German Politics*, 2006, Vol. 15, No. 3, S. 249-268.
- Avery, Graham, The European Union's Enlargement Negotiations, in: *The Oxford International Review*, 1994, Vol. 5, No. 3, S. 27-32.
- Avery, Graham, *The Commission's Perspective on the Enlargement Negotiations*, Working Paper in Contemporary European Studies No. 12, Sussex European Institute, 1995.
- Avery, Graham /Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield, 1998.
- Avery, Graham, The enlargement negotiations, in: Fraser Cameron (ed.), *The future of Europe. Integration and enlargement*, London/New York, 2004, S. 35-62.
- Axt, Heinz-Jürgen (Hrsg.), *Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik?*, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Nr. 21, 1999, S. 7- 27.
- Axt, Heinz-Jürgen, *Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik*, Gütersloh 2000.
- Bahr, Egon, *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1998.
- Bahr, Egon, *Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft*, München 1991.

- Baring, Arnulf, Wie neu ist unsere Lage? Deutschland als Regionalmacht, in: Internationale Politik, 1995, 50. Jg., Nr. 4, S. 12-21.
- Bartsch, Sebastian, Außenpolitischer Einfluss und Außenbeziehungen der Parteien, Deutschlands neue Außenpolitik, Institutionen und Ressourcen, Band 4, München 1998, S. 167-184.
- Bartsch, Sebastian, Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt, Deutschlands neue Außenpolitik, Institutionen und Ressourcen, Band 4, München 1998, S. 185-198.
- Bartsch, Stephan, Mittel- und Osteuropa und die gesamteuropäische Integration. Wirtschaftliche Fragen, Probleme und Chancen, in: Osteuropa, 1998, 48. Jg., Heft 8-9, S. 954-968.
- Bartolini, Stefano, Should the Union be „politicised“? Prospects and Risks, in: Notre Europe, Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?, Policy Paper No. 9, Paris 2006, S. 28-50.
- Bauer, Michael W., Europaausschüsse – Herzstück landesparlamentarischer Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005, S. 632-647.
- Baumann, Rainer /Volker Rittberger /Wolfgang Wagner, Macht und Machtpolitik, Neorealistic Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: ZIB, 1999, 6. Jg., H. 2, S. 245-286.
- Baun, Michael J., A wider Europe. The process and politics of European Union enlargement, Lanham u.a. 2000.
- Becker, Peter, Das Joint Venture zwischen Volkswagen und ŠKODA - Eine erste Bilanz, in: Osteuropa-Wirtschaft, 1997, Jg. 42, H. 4, S. 388-417.
- Becker, Peter, Der Nutzen der Osterweiterung für die Europäische Union, in: integration, 1998, 21. Jg., H. 4, S. 225-237.
- Becker, Peter, Die Reformbereitschaft der Europäischen Union auf dem Prüfstand – die Agenda 2000, in: Barbara Lippert (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfung, Bonn 2000, S. 61-104.
- Becker, Peter, Verflogene Euphorie – Die Bilanz der Osterweiterung, in: integration, 2004, 27. Jg., H. 4, S. 335-341.
- Becker, Peter, Zwischen Euphorie und Realismus. Die Erweiterung der EU in Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2004, SWP-Zeitschriftenschau 2004/ZS 08, Juli 2004.
- Becker, Peter /Olaf Leiß, Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden 2005.
- Becker, Peter, Die vertikale Kompetenzordnung im Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp /Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 187-208.
- Becker, Peter, Die Europapolitik des vereinten Deutschland zwischen Kontinuität und Wandel. Normalisierung, Pragmatisierung und Routinisierung, in: Eckhard Jesse /Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Neues Deutschland? Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung, Baden-Baden 2008, S. 141-176.
- Becker, Peter /Andreas Maurer, Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU, SWP-Aktuell 2009/A 41, Juli 2009.
- Beckstein, Günther, Zuwanderung und Innere Sicherheit in einem wachsenden Europa, in: Politische Studien, 2000, Schwerpunktthema „EU-Osterweiterung und Zuwanderung“, Politische Studien, 2000, 52. Jg., Nr. 379, S. 28-36.
- Beichel, Timm, Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf, in: ZParl, 2007, 38. Jg., H. 4, S. 751-763.

- Beichelt, Timm, Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden 2009.
- Belke, Ansgar /Martin Hebler, EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte, München/Wien 2002.
- Bellers, Jürgen /Erwin Häckel, Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, PVS-Sonderheft 21, 1990, S. 286-310.
- Beyers, Jan /Guido Dierickx, The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?, in: JCMS 1998, Vol. 36, No. 3, S. 289-317.
- Beyers, Jan /Jarle Trondal, How Nation States 'hit' Europe: Ambiguity and Representation in the European Union, in: West European Politics, 2004, Vol. 27, No. 5, S. 919-1042.
- Beyers, Jan /Bart Kerremans, Bureaucrats, politicians, and societal interests: how is European policy making politicized?, in: Comparative political studies, 2004, Vol. 37, No. 10, S. 1119-1150.
- Biehl, Dieter, Ein substantielles, aber begrenztes Reformpaket – zum Brüsseler Reformgipfel, in: integration, 1988, 11. Jg., H. 2, S. 64-74.
- Bilčík, Vladimír, Eastern Enlargement of the European Union: Perspectives and Role of the East and West German Länder, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association. Studies on International Issues, B02, Bratislava 2000.
- Binder, Tanja /Andreas M. Wüst, Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien 1979-1999, in: APuZ, B17/2004, S. 38-45.
- Boeri, Tito /Herbert Brücker, The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the Member States, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Berlin/Mailand 2000.
- Bohl, Friedrich, Ziele der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union, in: integration, 1994, 17. Jg., H. 3, S. 133-137.
- Booß, Dierck /John Forman, Enlargement: Legal and procedural aspects, in: Common Market Law Review, Vol. 32, 1995, S. 95-130.
- Borkenhagen, Franz H.U. (Hrsg.), Die Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen 1998.
- Börzel, Tanja A., Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, in: JCMS, 1999, Vol. 37, No. 4, S. 573-596.
- Börzel, Tanja A., Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member state responses to europeanization, in: JCMS 2002, Vol. 40, No. 2, S. 193-214.
- Börzel, Tanja A. /Thomas Risse, Conceptualizing the Domestic impact of Europe, in: Kevin Featherstone /Claudio M. Radaelli, The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 57-80.
- Brands, Maarten, Deutschland ist die Zentralmacht in Europa. Aber wie geht man damit um?, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1996, Nr. 1, S. 47-54.
- von Bredow, Wilfried /Thomas Jäger, Neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen, Opladen 1993.
- Breuss, Fritz, Cost and Benefits of EU's Eastern European Enlargement, WIFO Working Papers, Nr. 78, Wien, Juni 1995.
- Brück, Tilman u.a., EU-Osterweiterung: Klare Herausforderungen, unberechtigte Ängste, in: DIW-Wochenbericht, 2004, 71. Jg., Nr. 17, S. 213-222.
- Brücker, Herbert /Parvati Trübswetter /Christian Weise, EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, in: DIW-Wochenbericht 2000, 67. Jg., Heft 21, S. 315-326

- Brücker, Herbert, EU-Osterweiterung: Effekte der Migration, in: DIW-Wochenbericht, 2004, 71. Jg., Nr. 17, S. 223-228
- Brüggemann, Axel /Martina Kämpfe, EU-Osterweiterung: Qualität hat Vorrang vor Geschwindigkeit, in: Wirtschaft im Wandel, 7/2000, S. 210-215.
- Bulmer, Simon, Domestic Politics and European Community Policy-Making, in: JCMS, 1983, Vol. 21, No. 4, S. 349-363.
- Bulmer, Simon /William Paterson, European Policy-making in the Federal Republic – Internal and external limits to leadership, in: Wolfgang Wessels /Elfriede Regelsberger (eds.), The Federal Republic of Germany and the European Community: The presidency and beyond, Bonn 1988, S. 231-265.
- Bulmer, Simon /William E. Paterson, Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader, in: International Affairs, 1996, Jg. 72, No. 1, S. 9-32.
- Bulmer, Simon, Shaping the rules? The constitutive politics of the European Union and German Power, in: Peter J. Katzenstein (ed.), Tamed power: Germany in Europe, Ithaca NY 1997, S. 49-79.
- Bulmer, Simon /Charlie Jeffery /William E. Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 11-102.
- Bulmer, Simon /Charlie Jeffery /William E. Paterson, Germany's European diplomacy. Shaping the regional milieu, Manchester 2000.
- Bulmer, Simon /Andreas Maurer /William E. Paterson, Das Entscheidungs- und Koordinierungssystem deutscher Europapolitik, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 231-265.
- Bulmer, Simon /Andreas Maurer /William E. Paterson, The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: hindrance or hand-maiden?, German Politics, 2001, Vol. 10, No. 1, S. 177-206.
- Bulmer, Simon /Christian Lequesne (eds.), The Member States of the European Union, Oxford 2005.
- Bulmer, Simon /Christian Lequesne, The European Union and its Member States: An Overview, in: Simon Bulmer/Christian Lequesne (eds.), The Member States of the European Union, Oxford 2005, S. 1-20.
- Bundesministerium der Finanzen, Symmetrische Finanzpolitik 2010, Bonn, August 1998.
- Bundesministerium der Finanzen, Twinning – Verwaltungspartnerschaft mit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas, in: Monatsbericht des BMF, März 2002, S. 53-56.
- Bundesministerium der Finanzen, Die Erweiterung der EU – aktueller Stand und Perspektiven aus finanzpolitischer Sicht, in: Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, 3/2003, S. 93-102.
- Bundesministerium der Finanzen, Twinning – Verwaltungspartnerschaft mit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas. Ein erfolgreiches Beitritts- und Kooperationsinstrument der Europäischen Union, in: Monatsbericht des BMF, Mai 2005, S. 63-68.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Förderung der Grenzregionen zu den Beitrittsländern. Die Hilfen von EU, Bund und Ländern, BMWi-Dokumentation Nr. 502, Berlin, Februar 2002.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft, Dokumentation Nr. 418, Bonn 1997.
- Bundesregierung, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2005, Berlin, September 2005.

- Burghardt, Günther /Fraser Cameron, The next enlargement of the European Union, in: *European Foreign Affairs Review*, 1997, Vol. 2, Nr. 2, S. 7-21.
- Caesar, Rolf (Hrsg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997.
- Callies, Christian, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden 2000, S. 13-27.
- Caporaso, James A. /John T.S. Keeler, The European Union and Regional Integration Theory, in: Carolyn Rhodes /Sonia Mazey (eds.), *Building a European Polity?, The State of the European Union*, Vol. 3, Boulder 1995, S. 29-61.
- Caporaso, James A., The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: *JCMS*, 1996, Vol. 34, No.1, S. 29-52.
- Caporaso, James A., Across the great divide: Integrating comparative and international politics, in: *International Studies Quarterly*, 1997, Vol. 41, No. 4, S. 563-592.
- Carubba, Clifford J., The Electoral Connection in European Union Politics, in: *The Journal of Politics*, 2001, Vol. 63, No. 1, S. 141-158.
- Clostermeyer, Claus-Peter, Deutschland – Zahlmeister Europas?, in: Rolf Caesar (Hrsg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997, S. 141-152.
- Collins, Stephen D., German policy-making and Eastern enlargement of the EU during the Kohl era. *Managing the agenda?*, Manchester/New York 2002.
- Cuny, Reinhard H., Reform der Europäischen Strukturfonds, in: *Wirtschaftsdienst*, 1997, 77. Jg, Nr. 4, S. 227-233.
- Czempiel, Ernst-Otto, Vergesellschaftete Außenpolitik, in: *Merkur*, 1994, 48. Jg., Nr. 1, S.1-14.
- Dästner, Christian, Zur Aufgabenverteilung zwischen Bundesrat, Landesregierungen und Landesparlamenten in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter*, 1994, 8. Jg., Heft 1, S. 1-9.
- Davis, Patricia /Peter Dombrowski, Appetite of the Wolf: German Foreign Assistance for Central and Eastern Europe, in: *German Politics*, 1997, Vol. 6, Nr. 1, S. 1-22.
- Davis, Patricia A., National interests revisited: the German case, in: *German politics and society*, 1998, Vol. 16, No.1, S. 82-111.
- van Deth, Jan W. /Martin Eff, Politicisation and Political Interest in Europe: A Multi-Level Approach, *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* Nr. 36, 2001.
- Deubner, Christian, *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Baden-Baden 1995.
- Deutsche Bank Research, *Die deutsche Bauwirtschaft im Zuge der EU-Osterweiterung*, Sonderbericht 11. Oktober 2002.
- Deutsche Bundesbank, *Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988*, in: *Monatsbericht*, November 1993.
- DGAP, *Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Analysen und theoretische Probleme*, München/Wien 1973.
- Dieckmann, Jochen, Zur Organisation kommunaler Spitzenverbände auf europäischer und internationaler Ebene, in: *DÖV*, 2000, 53. Jg., H. 11, S. 457-461.
- Dietz, Barbara, Gibt es eine Alternative? – Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeitnehmer in Deutschland, *Osteuropa-Institut München*, Working Paper 253, Februar 2004.

- Dietz, Barbara, Ost-West-Migration nach Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung, in: APuZ, 2005, B 5-6, S. 41- 47.
- Dietz, Thomas, Postmoderne und europäische Integration, in: ZIB, 1996, 3. Jg., H. 2, S. 255-281.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, bearbeitet von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann, München 1998.
- Dyson, Kenneth /Klaus H. Goetz (eds.), Germany, Europe and the Politics of Constraint, Oxford 2003.
- Dyson, Kenneth, Economic Policies: From Pace-Setter to Beleaguered Player, in: Kenneth Dyson /Klaus H. Goetz (eds.), Germany, Europe and the Politics of Constraint, Oxford 2003, S. 201-229.
- Dyson, Kenneth /Klaus H. Goetz, Europeanization Compared: The Shrinking Core and the Decline of 'Soft' Power, in: Kenneth Dyson /Klaus H. Goetz (eds.), Germany, Europe and the Politics of Constraint, Oxford 2003, S. 349-376.
- Eatwell, John /Michael Ellmann /Mats Karlsson /Mario Nuti /Judith Shapiro, Not „Just another Accession“. The Political Economy of EU-Enlargement to the East (European Forum for Democracy and Solidarity), Brüssel 1998.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias, Alles nur Rhetorik? Der ideelle Vorder- und Hintergrund der deutschen Debatte über die EU-Osterweiterung, in: ZIB, 2002, 9. Jg., H. 2, S. 209-252.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias, Rhetorik der Osterweiterung. Politisches Argumentieren mit Normen, Kausalitäten, Gemeinschaftlichkeiten, Baden-Baden 2007.
- Egeberg, Morten, An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective, European Journal of Political Research, 2004, Vol. 43, No. 2, S. 199-219.
- Ehmke, Horst, Das Bundesverfassungsgericht und Europa, in: integration, 1998, 21. Jg., H. 3, S. 168-172.
- Eising, Rainer, Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Wiesbaden 2006 (2. Aufl.), S. 387-416.
- Eiselt, Isabella /Johannes Pollack /Peter Slominski, Codifying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics, in: European Law Journal, 2007, Vol. 13, No. 1, S. 75-91.
- Eiselt, Isabella /Johannes Pollack /Peter Slominski, Zwischen Konflikt und Kooperation: Zur Interinstitutionellen Interaktion im EU-Haushaltsverfahren, in: Daniela Kietz et.al. (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 2010, S. 225-247.
- Engel, Christian, Der Europäische Rat, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn 1998, S. 53-62.
- Engel, Christian, Das „Europa der Regionen“ seit Maastricht, in: Franz H.U. Borkenhagen (Hrsg.), Die Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen 1998, S. 153-178.
- Escher, Hendrik, Ländermitwirkung und der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), in: Franz H.U. Borkenhagen (Hrsg.), Die Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen 1998, S. 51-68.
- Ermisch, Günter, Die Verflechtungen in den mittel- und osteuropäischen Grenzregionen als Beitrag zur Friedenssicherung, Policy Paper 3 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1996.

- EVA (Centre for Finnish Business and Policy Studies), *More Members for the EU? A report on EU-enlargement*, Helsinki 1997.
- Evans, Peter E. /Harold K. Jacobsen/ Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International bargaining and domestic Politics*, Berkely 1993.
- Everling, Ulrich, *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union*, in: *integration*, 1994, 17. Jg., H. 3, S. 165-175.
- Faber, Anne, *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergovernmentalismus in der Analyse*, Wiesbaden 2005.
- di Fabio, Udo, *Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?*, in: *Der Staat*, 1993, Jg. 23, Nr. 2, S. 191-217.
- Fassmann, Heinz, *Die große Freiheit?, Zuwanderung und Niederlassung*, in: *Osteuropa*, 2004, Jg. 54, Nr. 5-6, *Die Einigung Europas – Zugkraft und Kraftakt*, S. 316-329.
- Fatherstone, Kevin /Claudio M. Radaelli (eds.), *The politics of Europeanisation*, Oxford 2003.
- Feld, Werner J., *West Germany and the European Community. Changing interests and competing policy objectives*, New York 1981.
- Felder, Michael u.a., *Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland*, Forschungsbericht des RISP-Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung e.V. an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Forschungsgruppe Systemanalyse für Verwaltung und Politik (SVP), 2002.
- Finke, Daniel, *Domestic Politics and European Treaty Reform: Understanding the Dynamics of Governmental Position-Taking*, in: *European Union Politics*, 2009, Vol. 10, No. 4, S. 482-506.
- Fischer, Joschka, *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik vom Kosovo bis zum 11. September*, München 2008 (Taschenbuch-Ausgabe).
- Fischer, Joschka, *Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens*, Köln 2005.
- Forschungsgruppe Europa des CAP, *Positionspapier zur Agenda 2000 „Solidarität und Kohäsion der Europäischen Union“*, München, Januar 1999.
- Fouilleux, Eves /Jacques de Mailliard /Andy Smith, *Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers*, in: *JEPP*, 2005, Vol. 12, No. 4, S. 609-623.
- Frankel, Joseph, *Nationale Interessen*, München 1974.
- Franzmeyer, Fritz, *Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration*, in: *DIW-Wochenbericht*, 1997, 64. Jg., Nr. 5, S.89-96.
- Freudenstein, Roland /Henning Tewes, *Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt: Testfall für die deutsch-polnische Interessengemeinschaft*, Arbeitspapier/Dokumentation der Konrad-Adenauer Stiftung, Sankt Augustin 2001.
- Friis, Lykke, *When Europe negotiates. From Europe Agreements to Eastern Enlargement*, Kopenhagen 1996.
- Friis, Lykke /Anna Murphy, *Amsterdam-Luxembourg. Express or slow train to meeting enlargement and legitimacy?*, DUPI-Working Paper 1998/5, Kopenhagen 1998.
- Friis, Lykke, *Approaching the ‚third half‘ of EU grand bargaining – the post-negotiation phase of the ‚Europe-Agreement game‘*, in: *JEPP*, 1998, Vol. 5, No. 2, S. 322-338.
- Friis, Lykke, *An Ever larger Union? EU Enlargement and European Integration*, Copenhagen 1999.

- Fuchs, Michael, Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages – kein Ausschuss wie jeder andere!, Deutscher Bundestag, Berlin, November 2001.
- Fuchs, Michael, Art. 23 in der Bewährung. Anmerkungen aus der Praxis, in: DÖV, 2001, 54. Jg., H. 6, S. 233-240.
- Gabel Matthew, European integration, voters and national politics, in: West European Politics, 2000, Vol. 23, No. 4, S. 52-72.
- Gaddum, Eckart, Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren. Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl, Paderborn u.a., 1994.
- Galloway, David, Agenda 2000 – Packaging the Deal, in: JCMS, 1999, Vol. 37, Annual Review, S. 9-35.
- Garrett, Geoffrey /George Tsebelis, An institutional critique of intergovernmentalism, in: International Organization, 1996, Vol. 50, No. 2, S. 269-299.
- Geerlings, Jörg, Die neue Rolle der Bundesbank im Europäischen System der Zentralbanken, in: DÖV, 2003, 56. Jg., H. 8, S. 322-328.
- Genscher, Hans-Dietrich, Erinnerungen, Berlin 1995.
- George, Alexander L. /Andrew Bennett, Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge, Ma./London 2004.
- George, Stephen, The European Union: approaches from international relations, in: Hussein Kassim /Anand Menon (eds.), The European Union and National Industrial Policy, London/New York 1996, S. 11-25.
- Gerster, Florian, Die Europaminister-Konferenz der deutschen Länder: Aufgaben, Themen, Selbstverständnis, in: integration, 1993, 16. Jg, H. 2, S. 61-67.
- Giering, Claus, Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration, Bonn 1997.
- Glab, Manuela /Jürgen Gros /Karl-Rudolf Korte /Peter M. Wagner, Wertgrundlagen und Belastungsgrenzen deutscher Europapolitik, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 167-208.
- Goetz, Klaus H., National Governance and European Integration. Inter-governmental Relations in Germany, in: JCMS, 1995, Vol. 33, No. 1, S. 91-116.
- Goetz, Klaus H., Integration Policy in a Europeanized State: Germany and the Intergovernmental Conference, in: JEPP, Vol. 3, 1996, No.1, S. 23-44.
- Goldstein, Judith /Robert O. Keohane, Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: Judith Goldstein /Robert O. Keohane (eds.), Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca N.Y./London 1993, S. 3-30.
- Gourevitch, Peter, The second image reversed: the international sources of domestic politics, in: International Organization, 1978, Vol. 32, No. 4, S. 881-911.
- Grabbe, Heather /Kirsty Hughes, Enlarging the EU eastwards, London 1998.
- Grabitz, Eberhardt (Bearbeiter Vedder), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 237.
- Große Hüttmann, Martin /Michèle Knodt, Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: APuZ, 2000, B 52/53, S. 31-38.
- Große Hüttmann, Martin, Die Koordination der deutschen Europapolitik, in: APuZ, 2007, B 10, S. 39-45.
- Grünhage, Jan, Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden 2007.
- Guggenbühl, Alain, The political Economy of Association with Eastern Europe, in: Finn Laursen (ed.), The Political Economy of European Integration, Maastricht 1995, S. 211- 282.

- Haas, Ernst B., *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, Stanford 1964.
- Hacke, Christian, *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/M. 1993.
- Hacke, Christian, Die nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: *Außenpolitik*, 1998, Jg. 49, Nr. 2, S. 5-36.
- Hacke, Christian, Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven, in: *APuZ*, 2002, B 48, S. 7-15.
- Hacke, Christian, Die Außenpolitik der Bundesregierung Schröder/Fischer in zeitgeschichtlicher Perspektive, in: *Politische Studien*, 2005, 56. Jg., H. 402, S. 78-85.
- Haftendorn, Helga /Wolf-Dieter Karl /Joachim Krause /Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*, Köln 1978.
- Haftendorn, Helga, Im Anfang waren die Alliierten. Die alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingungen des außenpolitischen Handelns der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Hermann Hartwich /Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik V – Souveränität, Integration, Interdependenz – Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik*, Opladen 1993, S. 41-92.
- Haftendorn, Helga, Gulliver in der Mitte Europas. Internationale Verflechtung und nationale Handlungsmöglichkeiten, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Grundlagen*, Band 1, München 1994, S. 129-152.
- Haftendorn, Helga, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000*, Stuttgart/München 2001.
- Hahn, Walter F., *Between Westpolitik and Ostpolitik: Changing West German security views*, Beverly Hills/London 1975.
- van Ham, Peter, *The EC, Eastern Europe and European Unity. Discord, Collaboration and Integration since 1947*, London/New York 1993.
- Hamilton, Daniel, A more European Germany, a more German Europe, in: *Journal of International Affairs*, 1991, Vol. 45, No. 1, S. 127-149.
- Hänlein, Andreas, Übergangsregelungen beim EU-Beitritt der MOE-Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit, in: *EuZW*, 2001, H. 6, S. 165-170.
- Hantke, Frank, *Die Außenbeziehungen der deutschen Gewerkschaften in Mittel-Ost- und Südost-Europa. Ziele, Instrumente und Perspektiven*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Materialien zum Thema „Demokratieförderung“, Bonn, Mai 2007.
- Hanrieder, Wolfram F., *Deutschland, Europa und Amerika, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, Paderborn u.a. 1995, 2. Aufl.
- Harnisch, Sebastian, *Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Baden-Baden 2006.
- Harnisch, Sebastian, Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Gunther Hellmann /Klaus Dieter Wolf /Michael Zürn (Hrsg.), *Die Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003, S. 313-360.
- Hartmann, Jürgen, Organisierte Interessen und Außenpolitik, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, Band 4, München 1998, S. 239-252.
- Haverland, Markus, Does the EU cause domestic developments? Improving case selection in Europeanisation Research, in: *West European Politics*, 2006, Vol. 29, No. 1, S. 134-146.
- Heilemann, Ullrich /Hermann Rappen, *Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bestandsaufnahmen und Perspektiven*, RWI-Papier Nr. 67, Essen 2000.

- Hellmann, Gunther, Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany, in: *Mershon International Studies Revue*, 1996, Vol. 40, No. 1, S. 1-39.
- Hellmann, Gunther, The sirens of power and German foreign policy: Who is listening?, in: *German Politics*, 1997, Vol. 6, No. 2, S. 29-57.
- Hellmann, Gunter, Nationale Normalität als Zukunft? Zur Außenpolitik der Berliner Republik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1999, Nr. 7, S. 837-847.
- Hellmann, Gunther, Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung, in: *APuZ*, 2002, B 48, S. 24-31.
- Hellmann, Gunther, Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: "Deutsche Wege" in der Außenpolitik, in: *APuZ*, 2004, B 11, S. 32-39.
- Hellmann, Gunther, Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus, in: *WeltTrends*, 2004, 12. Jg., Nr. 42, S. 79-88.
- Hellmann, Gunther (ed.), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?* Basingstoke 2006.
- Hellmann, Gunther, Lamed Power: Germany and European Integration, in: Gunther Hellmann, (ed.), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?* Basingstoke 2006, S. 156-184.
- Hellmann, Gunther, „...um diesen deutschen Weg zu Ende gehen zu können." Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer, in: Christoph Egle /Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden 2007, S. 453-479.
- Hellmann, Gunther, Deutschland, Europa und der Osten. Für den Erfolg einer neuen EU-Ostpolitik ist die Re-Europäisierung des deutschen Interessendiskurses eine wichtige Bedingung, in: *Internationale Politik*, 2007, Jg. 62, H. 3, S. 20-28.
- Henwig, Renate (Hrsg.), *Der deutsche Bundestag und Europa*, München 1993.
- Henriot, Alain /Andras Inotai, Economic Interpenetration between the European Union and the Central and eastern European Countries, in: *European Foreign Affairs Review*, 1997, Vol. 2, No. 2, S. 167-195.
- Héritier, Adrienne, Policy-making by subterfuge inters accomodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe – perspectives from distinctive policy areas, in: *JEPP*, 1997, Vol. 4, No. 2, S. 171-189.
- Héritier, Adrienne, Differential Europe, in: Adrienne Héritier et al. (eds.), *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham 2001, S. 1-21.
- Heurlin, Bertel, *Germany in Europe in the Nineties*, London 1996.
- Hildebrand, Klaus, *Das vergangene Reich, Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871-1945*, Stuttgart 1995.
- Hix, Simon, The study of the European Community: The challenge to comparative politics, in: *West European Politics*, 1994, Vol. 17, No. 1, S. 1-30.
- Hix, Simon, The study of the EU II: the 'new governance' agenda and its rival, in: *JEPP*, 1998, Vol. 5, No. 1, S. 38-65.
- Hix, Simon /Klaus Goetz, Introduction: European integration and national political systems, in: *West European Politics*, 2000, Vol. 23, No. 4, S. 1-26.
- Hix, Simon /Klaus Goetz (eds.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London 2001.
- Hix, Simon, *The Political System of the European Union*, New York 2005 (2. Aufl.).
- Hix, Simon, Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it, in: *Notre Europe, Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Policy Paper, No. 9, Paris 2006, S. 1-28.

- Hix, Simon, *What's wrong with the European Union and How to Fix it*, Cambridge 2008.
- Hoffmann, Herbert /Carsten Pohl /Martin Werding, EU-Osterweiterung und Zuwanderung nach Sachsen, in: ifo Dresden berichtet, 2004, Nr. 2, S. 16- 26.
- Hoffmann, Stanley, Reflections on the Nation State in Western Europe today, in: JCMS, 1982, Vol. 21, No. 1&2, S. 21-37.
- Hofhansel, Claus, Germany, Multilateralism and the Eastern Enlargement of the EU, The Minda de Gunzburg Center for European Studies, The Program for the Study of Germany and Europe Working Papers Series, No. 01.4, Cambridge, Ma., 2001.
- Hölscheidt, Sven /Thomas Schotten, Der Unionsausschuss des Deutschen Bundestages – Gestaltungsprobleme, in: *integration*, 1994, 17. Jg., H. 4, S. 230-233.
- Hölscheidt, Sven /Thomas Schotten, Die Erweiterung der Europäischen Union als Anwendungsfall des neuen Europaartikels 23 GG, in: DÖV, 1995, Jg. 48, H. 5, S. 187-193.
- Hölscheidt, Sven, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, in: APuZ, 2000, B 28, S. 31-38.
- Hölscheidt, Sven, Die neuen Bundesländer und der Parlamentarismus in der EU, in: ZParl., 2001, 32. Jg., H. 2, S. 325-339.
- Holsti, K.J., *The Problem of Change in International Relations Theory*, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper No. 26, December 1998.
- Hönekopp, Elmar /Heinz Werner, Osterweiterung der Europäischen Union. Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle? in: IAB-Kurzbericht, 1999, Nr.7.
- Hooghe, Liesbet /Gary Marks /Carole Wilson, Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: Gary Marks /Marco Steenbergen (eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge 2004, S. 120-140.
- Hooghe, Liesbet /Gary Marks, The Neofunctionalists were (almost) right: Politicization and European Integration, conWEB – webpapers on Constitutionalism and Governance beyond the State, No. 5, 2005 (www.bath.ac.uk/esml/conWEB).
- Hooghe, Liesbet /Gary Marks, A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus, in: *British Journal of Political Science*, 2009, Vol. 39, No. 1, S. 1-23.
- Hort, Peter, Eine Bilanz der deutschen EG-Präsidentschaft, in: EA, 1988, 43. Jg., H. 15, S. 421-428.
- Hoyer, Werner, Nationale Entscheidungsstrukturen deutscher Europapolitik, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen*, Band 4, München 1998, S. 75-86.
- Hubel, Helmut, *Das vereinte Deutschland aus internationaler Sicht. Eine Zwischenbilanz*, Bonn 1992.
- Hubel, Helmut /Bernhard May, Ein „normales“ Deutschland? Die souveräne Bundesrepublik in der ausländischen Wahrnehmung, Forschungsinstitut der DGAP, Arbeitspapiere der Internationalen Politik 92, Bonn 1995.
- Hudalla, Anneke /August Pradetto, Desintegration durch Integration? Dilemmata der Osterweiterung der Europäischen Union und die Europapolitik der neuen Bundesregierung, *Studien zur Internationalen Politik des Instituts für Internationale Politik*, an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg 1999, Heft 2.
- Hudson, Valerie M., *Foreign Policy Analysis: Actor Specific Theory and the Ground of International Relations*, in: *Foreign Policy Analysis*, 2005, Vol. 1, No. 1, S. 1-30.
- Hyde-Price, Adrian, *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU*, Manchester 2000.

- Hyde-Price, Adrian /Charlie Jeffery, Germany in the European Union: Constructing Normality, in: JCMS, 2001, Vol. 39, No. 4, S. 689-717.
- Institut für Europäische Politik, Enlargement/Agenda 2000-Watch, Pilot Issue, Oktober 1998.
- Irmer, Ulrich, Agenda 2000 – Politische und wirtschaftliche Herausforderungen an die Europäische Union, in: Peter Wittschorek (Hrsg.), Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 215-226.
- Jachtenfuchs, Markus, Theoretical Perspectives on European Governance, in: European Law Journal, 1995, Vol. 1, No. 2, S. 115-133.
- Jachtenfuchs, Markus /Beate Kohler-Koch, Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Markus Jachtenfuchs /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15-44.
- Jachtenfuchs, Markus, The Governance Approach to European Integration, in: JCMS, 2001, Vol. 39, No. 2, S. 145-64.
- Jachtenfuchs, Markus, Deutsche Europapolitik: Vom abstrakten zum konkreten Föderalismus, in: Michèle Knodt /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Deutschland zwischen Einigung und Selbstbehauptung, Frankfurt/New York 2000, S. 85-109.
- Jachtenfuchs, Markus, Die Konstruktion Europäischer Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden 2002.
- Janning, Josef /Melanie Piepenschneider, Deutschland in Europa, Melle 1993.
- Janning, Josef, Deutschland und die Europäische Union: Integration und Erweiterung, in: Karl Kaiser /Joachim Krause (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Interessen und Strategien, Band 3, München 1996, S. 32-54.
- Janning, Josef, Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn 1998, S. 311-318.
- Janning, Josef /Patrick Meyer, Deutsche Europapolitik – Vorschläge zur Effektivierung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 267-286.
- Janning, Josef, Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, Bonn 1999, S. 325-332.
- Jeffery, Charlie, A Giant with Feet of Clay?, United Germany in the European Union, University of Birmingham Discussion Papers in German Studies, No. IGS95/6, Birmingham 1995.
- Jeffery, Charlie /Stephen Collins, The German Länder and EU enlargement: Between apple pie and issue linkage, in: German Politics, 1998, Vol. 7, No. 2, S. 86-101.
- Jeffery, Charlie /William E. Paterson, Germany and European Integration: A Shifting of Tectonic Plates, in: West European Politics, 2003, Vol. 26, No. 4, S. 59-75.
- Jessen, Christoph, Perspektiven der Reform, in: Heinz-Jürgen Axt (Hrsg.), Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft Nr. 21/1999, Duisburg 1999, S. 115-118.
- Jessen, Christoph, Agenda 2000: Das Reformpaket von Berlin als Erfolg für Gesamteuropa, in: integration, 1999, 22. Jg., H. 3, S. 167-175.
- Joffe, Josef, Die Weltmacht und der „sanfte Hegemon“. Amerika, Deutschland und die natürliche Partnerschaft, in: Internationale Politik, 1996, 51. Jg., Nr. 5, S. 39-44.
- Joffe, Josef, Ein Wunderwerk der Kontinuität. Parameter rot-grüner Außenpolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1999, 39. Jg., H. 11, S. 1324-1335.
- Jopp, Mathias, The Strategic Implications of European Integration, Adelphi-Paper No. 290, International Institute for Strategic Studies, London 1994.

- Kaiser, Karl, Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik, in: Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität*, PVS-Sonderheft 1, 1969, S. 80-109.
- Kaiser, Karl, *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte*, Bergisch-Gladbach 1991.
- Kaiser, Karl, Das vereinigte Deutschland in der internationalen Politik, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik. Grundlagen*, Band 1, München 1994, S. 1-14.
- Kaiser, Karl /Hanns W. Maull, Die Suche nach Kontinuität in einer Welt des Wandels, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik. Grundlagen*, Band 1, München 1994, S. XV-XXV.
- Kastrup, Dieter, Die Zukunft des Auswärtigen Dienstes, in: Armin Laschet /Peter Pappert (Hrsg.), *Ein Kontinent im Umbruch. Perspektiven für eine europäische Außenpolitik*, Berlin/Frankfurt/Main 1993, S. 89-77.
- Katzenstein, Peter J. (ed.), *Tamed power: Germany in Europe*, Ithaca NY 1997.
- Kaufmann-Bühler, Werner, Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil: Möglichkeiten und Hemmnisse, in: *integration*, 1994, 17. Jg., H. 1, S. 1-11.
- Kaufmann, Friedrich /Andreas Menke, Standortverlagerungen mittelständischer Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa – Eine empirische Untersuchungen am Beispiel der vier Visegrád-Staaten, *Schriften zur Mittelstandsforschung* Nr. 74, Stuttgart 1997.
- Keohane, Robert O., International Liberalism Reconsidered, in: John Dunn (ed.), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge Mass. 1991, S. 165-194.
- Keohane, Robert O., Institutional Theory and the realist challenge after the Cold war, in: David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York 1993, S. 269-300.
- Kirste, Knut /Hanns W. Maull, Zivilmacht und Rollentheorie, in: *ZIB*, 1996, 3. Jg., Nr. 2, S. 283-312.
- Kloten, Norbert, Die Bundesrepublik als Weltwirtschaftsmacht, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neuen Außenpolitik. Grundlagen*, Band 1, München 1994, S. 63-80.
- Knelangen, Wilhelm, Eine neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?, in: *APuZ*, 2005, B 38/39, S. 24-30.
- Kneuer, Marianne, Deutsche Europapolitik ohne inneren Kompass, in: *Die Politische Meinung*, 2004, 50. Jg., Nr. 418, S. 21-29.
- Knodt, Michèle /Nicola Staeck, Shifting paradigms: Reflecting Germany's European policy, in: *European Integration Online Paper*, 1999, Vol. 3, No. 3.
- Knodt, Michèle /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Deutschland zwischen Einigung und Selbstbehauptung*, Frankfurt/New York 2000.
- Knodt, Michèle, Europäisierung à la Sinatra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem, in: Michèle Knodt /Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Deutschland zwischen Einigung und Selbstbehauptung*, Frankfurt/New York 2000, S. 237-264.
- Knodt, Michèle /Martin Große Hüttman, Der Multi-Level Governance Ansatz, in: Hans-Jürgen Bieling /Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 223-247.
- Koerfer, Daniel, Zankapfel Europapolitik. Der Kompetenzstreit zwischen Auswärtigem Amt und Bundeswirtschaftsministerium 1957/58, in: *PVS*, 1988, 29. Jg., H. 4, S. 553-568.
- Koerfer, Daniel, *Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer*, Stuttgart 1987.
- Kohl, Helmut, *Erinnerungen 1990-1994*, München 2007.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Die Osterweiterung der EG: Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Gemeinschaft*, Baden-Baden 1991.

- Kohler-Koch, Beate, Catching up with change: the transformation of governance in the European Union, in: JEPP, 1996, Vol. 3, No. 3, S. 359-380.
- Kohler-Koch, Beate /Berthold Rittberger, Review article: The Governance Turn in EU-Studies, in: JCMS, Annual Review, 2006, Vol. 44, S. 27-49.
- Korte, Karl-Rudolf /Andreas Maurer, Soziopolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik. Konturen der Kontinuität und des Wandels, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 195-230.
- Kramer, Heinz, Die Ostpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Kontext der westeuropäischen Integrationsdynamik, in: Jürgen Nötzold (Hrsg.), Europa im Wandel: Entwicklungstendenzen nach der Ära des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden 1990, S. 93-118.
- Kramer, Heinz, Die "Europäischen Abkommen" für die Assoziation der mittel- und südosteuropäischen Staaten mit der EG: Ein Baustein der neuen Architektur Europas?, SWP-IP 2710, Juni 1991.
- Krämer, Raimund, Die regionale Kooperation ostdeutscher Länder mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2000, S. 450-457.
- Krämer, Raimund, Die Europäisierung des Ostens: Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden 2000, S. 27-47.
- Kraus, Margit /Robert Schwaiger, EU Enlargement and immigration, in: JCMS, 2003, Vol. 42, No. 2, S. 165-181.
- Krause, Joachim, Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik, Deutschlands neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen, Band 4, München 1998, S. 137-152.
- Kreile, Michael, Die Europäische Gemeinschaft und der Umbruch in Osteuropa, in: Michael Kreile (Hrsg.), Europa 1992 - Konzeptionen, Strategien, Außenwirkungen, Baden-Baden 1991, S. 163-185.
- Kreile, Michael, Verantwortung und Interessen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, in: APuZ, 1996, B 5, S. 3-11.
- Krenzler, Horst G., Die Europäische Gemeinschaft und der Wandel in Mittel- und Osteuropa, in: EA, 1990, Jg. 45, H. 3, S. 89-96.
- Krippendorff, Ekkehart, Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben, in: PVS, 1963, 4. Jg., Nr. 3, S. 243-266.
- Kroh, Martin, Die Sorgen der Bevölkerung über die Folgen der EU-Erweiterung, in: DIW-Wochenbericht, 72. Jg., Nr. 11, 16.3.2005.
- Kühnhardt, Ludger, Wertgrundlagen der deutschen Außenpolitik, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Grundlagen, Band 1, München 1994, S. 99-127.
- Ladrech, Robert, Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: JCMS, 1994, Vol. 32, No. 1, S. 69-88.
- Ladrech, Robert, Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis, in: Party Politics, 2002, Vol. 8, No. 4, S. 389-403.
- Laffan, Brigid, The Finances of the European Union, Basingstoke/Houndsmill 1997.
- Laffan, Brigid /Michael Shackleton, The Budget, in: Helen Wallace /William Wallace (eds.), Policy-Making in the European Union, 3rd edition, Oxford 1998, S. 71-96.
- Laffan, Brigid, The Agenda 2000 Negotiations: La Présidence Coûte Cher?, in: German Politics, 2000, Vol. 9, No. 3, S. 1-22.

- Laffan, Brigid, The big budgetary bargains: from negotiation to authority, in: JEPP, 2000, Vol. 7, No 5, S. 725-743.
- Laffan, Brigid /Johannes Lindner, The Budget. Who gets what, when and how?, in: Helen Wallace /William Wallace /Mark A. Pollack (eds.), Policy making in the European Union, 5. Auflage, Oxford 2005, S. 191-212.
- Lahmann, Herbert, Starke Ausweitung des Handels mit den Reformländern Mittel- und Osteuropas von 1992-1997, in: DIW-Wochenbericht, 1998, Nr. 7, S. 142-148.
- Lamatsch, Dorothea, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998-2002. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene, Hamburg 2004.
- Lammers, Konrad, Effekte der Osterweiterung für die alten Mitgliedsländer, in: Wirtschaftsdienst, 2004, Nr. 5, S. 275-278.
- Lenz, Aloys /Roland Johné, Die Landtage vor der Herausforderung Europa. Anpassung der parlamentarischen Infrastruktur als Grundlage institutioneller Europafähigkeit, in: APuZ, 2000, B 6, S. 20-29.
- Lindner, Johannes, Conflict and Change in EU Budgetary Politics, Abingdon 2006.
- Lingnau, Wiltrud, Europäische Außenpolitik und Osteuropa, Frankfurt/Main u.a., 1991.
- Lippert, Barbara, Etappen der EG-Osteuropapolitik: Distanz – Kooperation – Assoziierung, in: integration, 1990, 13.Jg., H. 3, S. 111-125.
- Lippert, Barbara u.a., Die EG und die neuen Bundesländer. Eine Erfolgsgeschichte von kurzer Dauer?, Bonn 1993.
- Lippert, Barbara, EG-Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn 1993, S. 239-246.
- Lippert, Barbara, Shaping and Evaluating the Europe Agreements - The Community Side, in: Barbara Lippert /Heinrich Schneider (eds.), Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrad States, Bonn 1995, S. 217-247.
- Lippert, Barbara /Peter Becker, Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs, in: integration, 1997, 20. Jg., H. 2, S. 56-71.
- Lippert, Barbara, Mittel- und Osteuropa, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1997, S. 231-240.
- Lippert, Barbara, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn 1998, S. 37-50.
- Lippert, Barbara, Der Gipfel von Luxemburg: Startschuß für das Abenteuer Erweiterung, in: integration, 1998, 21. Jg., H. 1, S. 12-31.
- Lippert, Barbara /Peter Becker, The structured dialogue revisited: The EU's Politics of Inclusion and Exclusion, in: European Foreign Affairs Review, 1998, Vol. 3, No. 3, S. 341-365.
- Lippert, Barbara, Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn 2000, S. 35-46.
- Lippert, Barbara (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000.
- Lippert, Barbara, EU-Osterweiterung als doppelte Reifeprüfung, in: Barbara Lippert (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 17-27.
- Lippert, Barbara, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union – Stabilitätsexport mit Risiken, in: Barbara Lippert (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 105-164.
- Lippert, Barbara et.al., British and German Interests in EU Enlargement, London 2001.

- Lippert, Barbara, Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 409-422.
- Lippert, Barbara, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 349-392.
- Lippert, Barbara, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, Berlin 2002, S. 395-406.
- Lippert, Barbara, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Baden-Baden 2003, S. 417-430.
- Lippert, Barbara, Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: APuZ, 2003, B 1-2, S. 7-15.
- Lippert, Barbara, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: Barbara Lippert (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13-71.
- Link, Werner, Die Außenpolitik und internationale Einordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld /Hartmut Zimmermann (Hrsg.), Deutschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, Bonn 1989, S. 571-588.
- Link, Werner, Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998.
- Ludlow, Peter, The Making of the new Europe. The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002, Brüssel 2004.
- Mair, Peter, The Limited Impact of Europe on National Party Systems, in: West European Politics 2000, Vol. 23, No. 4, S. 27-51.
- Majone, Giandomenico, Deregulation or Re-regulation. Regulatory reform in Europe and the United States, London/New York 1990.
- Mans, Angela, EG-Finanzsystem auf dem Prüfstand, in: integration, 1992, 15. Jg, H. 4, S. 251-256.
- Maresceau, Marc, „Europe Agreements“: a new form of cooperation between the European Community and Central and Eastern Europe, in: Peter-Christian Müller-Graff (Ed.), East Central European States and the European Communities: Legal Adaptation to the Market Economy, ECSA-Series Vol. 2, Baden-Baden 1993, S. 209- 233.
- Markovits, Andrei S. /Simon Reich, Deutschlands neues Gesicht: Über deutsche Hegemonie in Europa, in: Leviathan, 1992, Jg. 20, Nr. 1, S. 1-49.
- Marks, Gary /Lisbeth Hooghe /Kermit Blank, European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-level Governance, in: JCMS, 1996, Vol. 34, No. 3, S. 343-377.
- Marks, Gary /Carole J. Wilson /Leonhard Ray, National Political parties and European Integration, in: American Journal of Political Science, 2002, Vol. 46, No. 3, S. 585-594.
- Mauß, Hanns W., Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: EA, 1992, 47. Jg., H. 10, S. 269-278.
- Mauß, Hanns W., Großmacht Deutschland? Anmerkungen und Thesen, in: Karl Kaiser /Hanns W. Mauß (Hrsg.), Die Zukunft der deutschen Außenpolitik, Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Nr. 72, Bonn 1993, S. 53-72.
- Mauß, Hanns W., Die Außenpolitik der rot-grünen Koalition in Deutschland: Kontinuität und Wandel, in: Jahrbuch internationale Politik 1999/2000, München 2001, S. 161-172.

- Mauß, Hanns W., Deutschland als Zivilmacht, in: Siegmund Schmidt /Günther Hellmann /Reinhard Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 73-84.
- Mayhew, Alan, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998.
- May, Bernhard, *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, Bonn 1995 (2. Aufl.).
- Medick-Krakau, Monika, Außenpolitischer Wandel: Diskussionsstand – Erklärungsansätze – Zwischenergebnisse, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1999, S. 3-31.
- Mietzsch, Oliver, Institutionalisierte Interessenvertretung der Regionen und Kommunen in der EU, in: *APuZ*, 1998, B 25-26, S. 34-39.
- Milner, Helen V., *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton/New Jersey 1997.
- Minkenberg, Michael, Die EU-Osterweiterung im westeuropäischen Parteiendiskurs, in: *ZParl*, 2000, 31. Jg., H. 3, S. 626-634.
- Möller, Franz /Martin Limpert, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: *ZParl*, 1993, 24. Jg., H. 1, S. 21-32.
- Moorhouse, Jacqui, Ostmitteleuropa auf dem Weg in die Europäische Union, in: *Außenpolitik*, 1996, Jg. 47, H. 4, S. 367-378.
- Moravcsik, Andrew, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, in: *International Organization*, 1991, Vol. 45, No. 4, S. 19-56.
- Moravcsik, Andrew, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *JCMS*, 1993, Vol. 31, No. 4, S. 473-524.
- Moravcsik, Andrew, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Center for European Studies Working Paper Series, No. 52, Cambridge, MA 1994
- Moravcsik, Andrew, *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*, in: *JCMS*, 1995, Vol. 33, No. 4, S. 611-628.
- Moravcsik, Andrew, *Taking Preferences seriously: A liberal Theory of International Politics*, in: *International Organization*, 1997, Vol. 51, No. 4, S. 513-553.
- Moravcsik, Andrew, *Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation*, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modell und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 1997, S. 211-269.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London 1999.
- Morawetz, Rudolf /Wilhelm Kaiser, *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Bonn 1994.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela u.a., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2002*, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u.a., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, S. 167-220.
- Müller-Graff, Peter-Christian /Anja Reichel, *Die europäische Integration aus der Sicht der Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte*, in: Mathias Jopp /Andreas Maurer /Heinrich Schneider (Hrsg.), *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn 1998, S. 365-418.

- Müller-Roschach, Herbert, Die deutsche Europapolitik 1949-1977. Eine politische Chronik, Bonn 1980.
- Murphy, Anna /Marc Wilke, The EC and central and Eastern Europe, in: Peter Ludlow /Jørgen Mortensen /Jacques Pelkmans, The Annual review of European Community Affairs 1991, Centre for European Policy Studies (CEPS), London/Washington/New York 1992, S. 317-328.
- Nass, Klaus-Otto, „Nebenaußenpolitik“ der Bundesländer, in: EA, 1986, 41. Jg., H. 21, S. 619-628.
- Neueder, Franz, Zur politischen Umsetzung der Agenda 2000, in: Heinz-Jürgen Axt (Hrsg.), Agenda 2000 – eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft Nr. 21/1999, Duisburg 1999, S. 112-114.
- Neyer, Jürgen /Dieter Wolf, Zusammenfügen, was zusammengehört! Zur Notwendigkeit eines Brückenschlags zwischen alten und neuen Fragestellungen der Integrationsforschung, in: ZIB, 1996, 3. Jg., H. 2, S. 399-423.
- Nicolaides, Phedon /Sylvia Raja Boean, A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, process, timing, negotiations, European Institute of Public Administration, Maastricht 1997.
- Nicolaides, Phedon, Negotiating Effectively for Accession to the European Union: Realistic Expectations, Feasible Targets, Credible Arguments, in: Eipascope, 1998, Nr. 1, S. 8-12.
- Nicolaysen, Gert /Carsten Nowak, Teiltrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven, in: NJW, 2001, 54. Jg., Nr. 17, S. 1233-1304.
- Niedermayer, Oskar, Die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu Europa, in: Mathias Jopp /Andreas Maurer /Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 419-448.
- Niedhart Gottfried /Detlef Junker /Michael W. Richter (Hrsg.), Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, Mannheim 1997.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1991/92, Bonn 1992, S. 273-281.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 1994/95, Bonn 1995, S. 267-276.
- Nye Jr., Joseph S., Neorealism and Neoliberalism, in: World Politics, 1988, 40. Jg., No. 2, S. 235-251.
- Olsen, Johan P., The Many Faces of Europeanization, in: JCMS, 2002, Vol. 40, No. 5, S. 921-952.
- Olson, Mancur, The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge Mass. 1965.
- Paterson, William E., Muß Europa Angst vor Deutschland haben?, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden 1993, S. 9-18.
- Paterson, William E., Beyond Semi-Sovereignty: The New Germany in the New Europe, in: German Politics, 1996, Vol. 5, No. 2, S. 167-184.
- Paulsen, Thomas, Die deutsche Rolle in Europa, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 1999, S. 539-551.

- Peet, John /Ussher, Kitty, The EU budget: an agenda for reform?, CER Working Paper, London, Februar 1999.
- Peters, Bernhard et.al., Die Transnationalisierung von Öffentlichkeiten am Beispiel der Europäischen Union, in: Stephan Leibfried /Michael Zürn (Hrsg.), Transformation des Staates?, Frankfurt/M. 2006, S. 230-261.
- Petersen, Thomas, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 299-304.
- Peterson, John, Decision-making in the European Union: towards a framework of analysis, in: JEPP, 1995, Vol. 2, No. 1, S. 69-93.
- Pfennig, Gero, Eine EU-Finanzreform mit Mut und Augenmaß, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Das Finanzsystem der EU: neue Ansätze und Perspektiven, Interne Studien Nr. 142/1997, Sankt Augustin Februar 1997, S. 41-53.
- Pflüger, Friedbert, Europa muß Weltmacht werden. Weichenstellungen der deutschen Ratspräsidentschaft, in: Internationale Politik, 1999, 54. Jg., H.1, S. 53-58.
- Pflüger, Friedbert, Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuss des Deutschen Bundestages, in: integration, 2000, 23. Jg., H. 4, S. 229-244.
- Pflüger, Friedbert, Im Räderwerk der Vertragsmechaniker. Das Spiel mit der Angst gefährdet die EU-Erweiterung, in: Internationale Politik, 2001, Jg. 56, Nr. 9, S. 55-58.
- Phare, Robert, Formal theory and Case-Study methods in EU Studies, in: European Union Politics, 2005, Vol. 6, No. 1, S. 113-146.
- Picht, Robert /Wolfgang Wessels, Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration, Bonn 1990.
- Pierson, Paul /Stephan Leibfried, Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“, in: Paul Pierson /Stephan Leibfried (Hrsg.), Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M. 1998, S. 11-57.
- Pinder, John, The European Community and Eastern Europe, London 1991.
- Platzer, Hans-Wolfgang /Walter Ruhland, Welches Deutschland in welchem Europa? Demoskopische Analysen, politische Perspektiven, gesellschaftliche Kontroversen, Bonn 1994.
- Pogorelskaja, Swetlana W., Die parteinahen Stiftungen als Akteure und Instrumente der deutschen Außenpolitik, in: APuZ, 2002, B6-7, S. 29-38.
- Pogorelskaja, Swetlana W., Die Bedeutung der deutschen parteinahen Stiftungen für die EU-Politik gegenüber den MOE- und GUS-Staaten, ZEI Discussion Paper C163, Bonn 2006.
- Pollack, Mark. A., Delegation, agency and agenda-setting in the EC, in: International Organization, 1997, Vol. 51, No.1, S. 99-134.
- Pollack, Mark A., International Relations Theory and European Integration, in: JCMS, 2001, Vol. 39, No. 2, S. 221-244.
- Pollack, Mark A., Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Policy, or Experiment in New Governance?, in: Annual Review of Political Sciences, 2005, No. 8, S. 357-398.
- Pond, Elizabeth, Germany in the new Europe, in: Foreign Affairs, 1992, Vol. 71, No. 2, S. 114-130.
- Pröpfer, Martin, Die Mitwirkung des Bundesrates an der europapolitischen Willensbildung, Gießen 1997.
- Puchalla, Donald J., Of blind men, elephants and international integration, in: JCMS, 1972, Vol. 10, No. 3, S. 267-284.
- Putnam, Robert D., Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games, in: International Organization, 1988, Vol. 42, No. 3, S. 427-460.

- Radaelli, Claudio M., Europeanization of Public Policy, in: Kevin Featherstone /Claudio M. Radaelli (ed.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S. 27-56.
- Rath, Christian, Entscheidungspotenziale des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten. Mandatsgesetze und parlamentarische Stellungnahmen im Rahmen der unionswärtigen Gewalt, Baden-Baden 2001.
- Rattinger, Hans, Einstellungen zur europäischen Integration in der Bundesrepublik: Ein Kausalmodell, in: ZIB, 1996, 3. Jg, H. 1, S. 45-78.
- Regelsberger, Elfriede /Wolfgang Wessels, Entscheidungsprozesse Bonner Europa-Politik – Verwalten statt Gestalten?, in: Rudolf Hrbek /Wolfgang Wessels (Hrsg.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1984, S. 469-499.
- Reif, Karlheinz, Eine Ende des „Permissive Consensus? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden 1993, S. 23-40.
- Richardson, Jeremy, Actor-based models of national and EU policy making, in: Hussein Kassim /Anand Menon (eds.), *The European Union and National Industrial Policy*, London/New York 1996, S. 26-51.
- Risse-Kappen, Thomas, Exploring the Nature of the beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis meet the European Union, in: JCMS, 1996, Vol. 34, No. 1, S. 53-80.
- Risse, Thomas, Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: Monika Medick-Krakau (Hrsg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1999, S. 33-57.
- Risse, Thomas /Maria Green Cowles /James Caporaso, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY 2001.
- Risse, Thomas /Maria G. Cowles /James A. Caporaso, *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, in: Thomas Risse /Maria G. Cowles /James A. Caporaso (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca 2001, S. 1-20.
- Risse, Thomas, Kontinuität und Wandel: Eine "neue" deutsche Außenpolitik?, in: APuZ, 2004, B11, S. 24-31.
- Rometsch, Dietrich, *The Federal Republic of Germany and the European Union. Patterns of institutional and administrative interaction*, IGS-Discussion Paper No. 95/2, Institute for German Studies, University of Birmingham 1995.
- Rosenau, James N., National Interest, in: *International Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. 11, New York 1968, S. 34-40.
- Rosenau, James N., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York 1969.
- Ruffert, Matthias, Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, in: Jürgen Schwarze /Armin Hatje (Hrsg.), *Der Reformvertrag von Lissabon, Europarecht, Beiheft 1*, 2009, S. 31-49.
- Ruhfuss, Jürgen, Europapolitik im Vorfeld der deutschen Präsidentschaft, in: *integration*, 1987, 10. Jg., Nr. 4, S. 143-150.
- Saalfeld, Thomas, The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence, in: Kenneth Dyson/Klaus H. Goetz (eds.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford 2003, S. 73-96.

- Salzborn, Samuel, Feindbild Beneš, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2001, 46. Jg., H. 7, 786-789.
- Samland, Detlev, Perspektiven der EU-Finanzverfassung und EU-Strukturpolitik, in: Rolf Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden 1997, S. 223-238.
- Saña, Heleno, Das vierte Reich: Deutschlands später Sieg, Hamburg 1990.
- Sandholtz, Wayne, Membership matters: Limits of the functional approach to European Institutions, in: JCMS, 1996, Vol. 34, No. 3, S. 403-429.
- Santer, Jacques, Agenda 2000. Drehbuch für Europa, in: Die politische Meinung, 1998, Nr. 345, S. 49-57.
- Santer, Jacques, Agenda 2000 – für eine stärkere und erweiterte Union, in: Peter Wittschorek (Hrsg.), Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 21- 31.
- Saurugger, Sabine, Europeanization as a methodological challenge: The case of interest groups, in: Journal of Comparative Policy Analysis, 2005, Vol. 7, No. 4, S. 291-312.
- Scharpf, Fritz W., Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1994, Jg. 5, H. 4, S. 475-501.
- Scharpf, Fritz W., Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 75-96.
- Schede, Christian, Bundesrat und Europäische Union, Die Beteiligung des Bundesrates nach dem neuen Artikel 23 des Grundgesetzes, Frankfurt/M. u.a. 1994.
- Schild, Joachim, How to shift the EU's spending policies? The multi-annual financial framework 2007-2013 in perspective, in: JEPP, 2008, Vol. 15, No. 4, S. 531-549.
- Schild, Joachim, Die "Domestizierung" französischer Europapolitik, in: Deutsch-Französischen Institut (Hrsg.), Frankreich-Jahrbuch 2008, Wiesbaden 2009, S. 29-49.
- Schladenbach, Marcus, Der Vertrag über den Beitritt zur EU, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 2004, 14. Jg., H. 1, S. 10-14.
- Schmalz, Uwe, Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage von Kontinuität und Wandel, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 15-68.
- Schmidt, Helmut, Die Deutschen und ihre Nachbarn, Menschen und Mächte II, Berlin 1990.
- Schmidt, Susanne K., Die nationale Bedingtheit der Folgen der europäischen Integration, in: ZIB, 2003, 10. Jg., H. 1, S. 43-67.
- Schmitter, Philippe C., Three neo-functional hypotheses about international integration, in: International Organization, No. 23, 1969, S. 161-166.
- Schmitter, Philippe C., Neo-Neofunctionalism, in: Antje Wiener /Thomas Diez, European Integration Theory, Oxford 2004, S. 45-74.
- Schneider, Gerald /Stefanie Bailer, Mächtig, aber wenig einflussreich: Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas, in: integration, 2002, 25. Jg., H. 1, S. 49-60.
- Schneider, Heinrich, Leitbilder der Europapolitik. Der Weg zur Integration, Bonn 1977.
- Schneider, Heinrich, Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23/1992, S. 3-35.
- Schneider, Heinrich, Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias Jopp /Andreas Maurer /Heinrich Schneider (Hrsg.), Europapolitische Grund-

- verständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 19-147.
- Schneider, Heinrich /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001.
- Schneider, Heinrich, Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 69-131.
- Schneider, Heinrich, "Eine neue deutsche Europapolitik?" – Rückschau – Auswertung – Zukunftsperspektiven in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 751-811.
- Schöllgen, Gregor, Geschichte als Argument. Was kann was muß die deutsche Großmacht auf dem Weg ins 21. Jahrhundert tun?, in: Internationale Politik, 1997, 52. Jg., Nr. 2, S. 1-7.
- Schöllgen, Gregor, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999.
- Schöllgen, Gregor, Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder, in: APuZ, 2005, B32/33, S. 3-8.
- Scholz, Rupert, Artikel 23, in: Theodor Maunz /Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, München 1999.
- Schönberg, Christoph, Europabeauftragte in den deutschen Bundesländern, in: DÖV, 1998, 51. Jg., H. 16, S. 665-672.
- Schoof, Ulrich, Die Reform der EU-Strukturfonds von 1999. Zur Einfluss- und Entscheidungslogik in der Europäischen Strukturpolitik, Dissertation am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück, Juli 2002.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2006 (2. Aufl.).
- Schwammel, Inge, Deutschlands Aufstieg zur Großmacht. Die Instrumentalisierung der europäischen Integration 1974-1994, Frankfurt u.a. 1995.
- Schwarz, Hans-Peter, Adenauer. Der Aufstieg 1876-1952, Stuttgart 1986.
- Schwarz, Hans-Peter, Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994.
- Schwarz, Hans-Peter, Germany's national and European interests, in: Daedalus, Europe Through a Glass Darkly, 1994, Vol. 123, No. 2, S. 81-105.
- Schwarz, Hans-Peter, Das deutsche Dilemma, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neuen Außenpolitik. Grundlagen, Band 1, München 1994, S. 81-97.
- Schwarz, Hans-Peter /Karl Kaiser (Hrsg.) Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995.
- Schwarz, Hans-Peter, La nouvelle idéologie allemande: „l'Europe“, in: Politique Étrangère, 1996, 61. Jg., H. 3, S. 537-552.
- Schwarz, Hans-Peter, Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, Berlin 2005.
- Sedelmeier, Ulrich, The EU's Association Policy towards Central Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict, Sussex European Institute Working Paper, No. 7, Brighton 1994.
- Sedelmeier, Ulrich /Helen Wallace, Policies Towards Central and Eastern Europe, in: Helen Wallace/William Wallace (eds.) Policy-Making in the European Union, Oxford 1998, 3rd edition, S. 353-385.
- Seiters, Rudolf, Ein Korrekturmechanismus für die Nettozahler, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Das Finanzsystem der EU: neue Ansätze und Perspektiven, Interne Studien Nr. 142/1997, Sankt Augustin Februar 1997, S. 35-39.

- Siebert, Christian, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1987-88, Bonn 1988, S. 148-156.
- Siedentopf, Heinrich, Implementation von EU-Richtlinien, in: Hans-Ulrich Derlien /Axel Murswieck (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen 1996, S. 83-103.
- Singer, J. David, The Level-of-Analysis Problem in International Relations, in: World Politics, 1961, Vol. 14, No. 1, S. 77-91.
- Siwert-Probst, Judith, Die klassischen ausserpolitischen Institutionen, in: Wolf-Dieter Eberwein /Karl Kaiser (Hrsg.) Deutschlands neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen, Band 4, München 1998, S. 13-28.
- Snyder, Richard C. /Henry W. Bruck /Burton Sapin, Foreign policy decision-making. An approach to the study of international politics, Glencoe 1962.
- Šonka, Jaroslav, Zukunft statt Vergangenheit. Die Beneš-Dekrete und das deutsch-tschechische Verhältnis, in: Internationale Politik, 2002, 57. Jg., Nr. 9, S. 29-32.
- Soret, Bertrand, Réforme Institutionelle et Elargissement de l'Union Européenne aux PECOS, in: Peter-Christian Müller-Graff (Ed.), East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status, ECSA-Series Vol. 5, Baden-Baden 1997, S. 369-376.
- Soveroski, Marie, Agenda 2000: Paving the Way for Enlargement?, in: Marie Soveroski (ed.), Agenda 2000. An appraisal of the Commission's blueprint for enlargement, Maastricht 1997, S. 5-28.
- Spengler, Frank /Petr Blazek, Zur Debatte über die Beneš-Dekrete, in: Länderberichte der Konrad Adenauer-Stiftung, 20. Mai 2002.
- Sperling, James, German Foreign Policy after Unification: The End of the Cheque Book Diplomacy?, in: West European Politics, 1994, Vol. 17, No. 1, S. 73-97.
- Staack, Michael, Großmacht oder Handelsstaat? Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System, in: APuZ, 1998, B12, S. 14-24.
- Stadler, Andreas, Funktioniert die asymmetrische Handelsliberalisierung in den „Europa-Abkommen“, in: ÖZP, 1994, Jg. 23, H. 4, S. 395-406.
- Stares, Paul B. (ed.), The New Germany and the New Europe, Washington 1992.
- Stark, Jürgen, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: integration, 1996, 19. Jg., H. 3, S. 159-163.
- Stark, Jürgen, Finanzierung der Europäischen Union: Rückblick, Zwischenbilanz und Ausblick, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Das Finanzsystem der EU: neue Ansätze und Perspektiven, Interne Studien Nr. 142/1997, Sankt Augustin Februar 1997, S. 23-34.
- Streinz, Rudolf, Europarecht, Heidelberg 2003 (6. Aufl.).
- Stübgen, Michael, Agenda 2000 – Sicherung von Frieden und Wohlstand in Europa, in: Peter Wittschorek (Hrsg.), Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 243-252.
- Sturm, Roland /Heinrich Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem, Wiesbaden 2006 (2. Aufl.).
- Stürmer, Michael, Deutsche Interessen, in: Karl Kaiser /Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neuen Außenpolitik. Grundlagen, Band 1, München 1994, S. 39-61.
- Tallberg, Jonas, The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU-Negotiations, in: JCMS, 2004, Vol. 42, No. 5, S. 999-1022.
- Tebbe, Gerd, Die Politik der Europäischen Union zu Assoziierung und Integration der mittel- und osteuropäischen Länder, in: Otto G. Mayer /Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union. Sind die mittel- und osteuropäischen Länder und die EU reif für eine Erweiterung? Baden-Baden 1997, S. 63-78.

- Tewes, Henning, Between Deepening and Widening: Role conflict in Germany's enlargement policy, in: *West European Politics*, Vol. 21, No. 2, 1998, S. 117-133.
- Tewes, Henning, The Emergence of a Civilian Power: Germany and Central Europe, in: *German Politics*, 1997, Vol. 6, No. 2, S. 95-116.
- Tewes, Henning, Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union, New York u.a. 2002.
- Thiel, Elke, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Interessen und Bedingungen deutscher Politik, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2001, S. 393-420.
- Tichy, Gunther, Integrationstheorie und Osterweiterung, in: Otto G. Mayer /Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union, Sind die mittel- und osteuropäischen Länder und die EU reif für eine Erweiterung?*, Baden-Baden 1997, S. 11-56.
- Timmann, Hans-Jörg, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991-92*, Bonn 1992, S. 135-142.
- Timmann, Hans-Jörg, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1992-93*, Bonn 1993, S. 131-138.
- Töller, Annette Elisabeth, *Europapolitik im Bundestag*, Frankfurt/M. u.a. 1995.
- Töller, Annette Elisabeth, How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of the German Bundestag, Center for European Studies, Working paper 06.2, New York 2006.
- Toepel, Kathleen, Reform der Europäischen Strukturfonds 2000, in: *DIW-Wochenbericht*, 1998, 65. Jg, Nr. 26, S. 463-468.
- Torreblanca Payá, José Ignacio, *The European Community and Central Eastern Europe (1989-1993): Foreign Policy and Decision-Making*, Madrid 1997.
- Trankholm-Mikkelsen, Juppe, Neo-functionalism: obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC, in: *Millennium*, 1991, Vol. 20, No. 1, S. 1-22.
- Tuschhoff, Christian, *The politics of finalizing EU enlargement: Towards an ever looser Union?* American Institute for Contemporary German Studies, Policy Paper No. 19, Washington 2002.
- Verheugen, Günter, Die EU-Erweiterungsverhandlungen – Stand und Ausblick, in: *integration*, 2000, 23. Jg., H. 4, S. 221-228.
- Vernet, Daniel, Europäisches Deutschland oder deutsches Europa? Deutsche Interessenpolitik in Europa, in: *Internationale Politik*, 1997, 52. Jg., Nr. 2, S. 15-22.
- Vincentz, Volkhardt, Die außenwirtschaftlichen Beziehungen mit Osteuropa und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft, Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 207, Dezember 1997.
- Voltmer, Katrin /Christiane Eilders, The Media Agenda: The Marginalization and Domestication of Europe, in: Kenneth Dyson /Klaus H. Goetz, *Germany, Europa and the Politics on Constraint*, Oxford 2003, S. 173-197.
- de Vresse Claes H. /Hajo G. Boomgard, Media Effects on Public Opinion about the Enlargement of the European Union, in: *JCMS*, 2006, Vol. 44, No. 2, S. 419-436.
- Wahl, Rainer, Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld, in: *APuZ*, 2001, B37/38, S. 45-54.
- Wallace, Helen, Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance, in: Helen Wallace /William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996 (3. Aufl.), S. 3-36.

- Wallace, William, Deutschland als europäische Führungsmacht, in: Internationale Politik, 1995, 50. Jg, Nr. 5, S. 23-28.
- Wallace, William, Government without statehood: The unstable equilibrium, in: Helen Wallace /William Wallace (eds.), Policy-Making in the European Union, Oxford 1996 (3. Aufl.), S. 439-460.
- Wagner, Wolfgang, Die Dynamik der deutschen Wiedervereinigung. Suche nach einer Verträglichkeit für Europa, in: EA, 1990, 45. Jg., H. 3, S. 79-88.
- Wagner, Wolfgang, German EU constitutional foreign policy, in: Volker Rittberger (ed.), German foreign policy since unification. Theories and case studies, Manchester/New York 2001, S. 185-229.
- Wagner, Wolfgang /Rainer Baumann /Monika Bösche /Gunther Hellmann, German Foreign Policy in Europe: An Interactionist Framework of Analysis, in: Germany's EU Policy on Asylum and Defence, in: Gunther Hellmann (ed.), Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default? Basingstoke/Houndsmill 2006, S. 1-28.
- Wehler, Hans-Ulrich, Der lange Weg nach Westen, Bd. 2, München 2000.
- Weidenfeld, Werner /Manfred Huterer, Der Westen und die Stabilisierung der Demokratien in Osteuropa, in: EA, 1992, Jg. 47, H. 12, S. 325-334.
- Weidenfeld, Werner, Die Bilanz der Europäischen Integration 1996/97, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1997, S. 13-26.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998.
- Weise, Christian, Deutsche Debatte um den EU-Haushalt – Senkung des Nettobeitrags kein Reformersatz, in: DIW-Wochenbericht, September 1997, S. 730-737.
- Weise, Christian et.al., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU - Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Berlin 1997, DIW - Beiträge zu Strukturforchung, Heft 176.
- van Well, Günther, Zur Frage der EG-Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten, in: Jochen Thies /Günther van Well (Hrsg.), Auf der Suche nach der Gestalt Europas. Festschrift für Wolfgang Wagner, Bonn 1990, S. 94-104.
- Wendt, Alexander, The Agent-Structure Problem in International Relations, in: International Organization, 1987, Vol. 41, No. 2, S. 335-370.
- Werner, Klaus, Starke deutsche Marktpositionen in Mittel- und Osteuropa, in: Wirtschaft im Wandel, 1996, Nr. 10, S. 3-8.
- Wessels, Wolfgang, Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23/1992, S. 36-61.
- Wessels, Wolfgang, Strukturen und Verfahren Bonner EU-Politik – eine administrative Mehrebenenfusion, in: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswieck (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen 1996, S. 21-37.
- Wessels, Wolfgang /Dietrich Rometsch, German administrative interaction and European Union. The fusion of public policies, in: Yves Mény /Pierre Muller /Jean-Louis Quermonne (eds.), Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies, London/New York 1996, S. 73-109.
- Wessels, Wolfgang, An Ever closer Fusion? A dynamic macropolitical view in integration processes, in: JCMS, 1997, Vol. 35, No. 2, S. 266-299.
- Wessels, Wolfgang /Udo Diederichs, Zur Diskussion um die Europäische Union nach Maastricht: Fragmente oder Bausteine einer Theorie mittlerer Reichweite?, in: PVS, 1997, 38. Jg., Nr. 3, S. 534-593.
- Wessels, Wolfgang, Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen 2000.

- Wessels, Wolfgang, Deutsche Integrationspolitik – bewährte Strategien für eine unsichere EU, in: Heinrich Schneider /Mathias Jopp /Uwe Schmalz (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 695-723.
- Wessels, Wolfgang, Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft: Vielfalt und Vielklang, in: Wilfried Loth /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, S. 19-34.
- Wessels, Wolfgang /Andreas Maurer /Jürgen Mittag (eds.), Fifteen into One? The European Union and its Member States, Manchester 2003.
- Wessels, Wolfgang, Das Politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008.
- Wiener, Antje /Thomas Diez (eds.), European Integration Theory, Oxford 2004.
- Wielgoß, Tanja, Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung. Vorbereitung, Probleme und Konsequenzen, Berlin 1997.
- de Wilde, Pieter, Politicisation of European integration: Bringing the process into Focus, Arena Working Paper, Oslo 2007, No. 18.
- Winterberg, Jörg M., Westliche Unterstützung der Transformationsprozesse in Osteuropa, KAS-Interne Studien 92/1994, St. Augustin 1994.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, BMWA-Studienreihe 455, Gutachten vom 18./19. Dezember 1998, abzurufen unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Ministerium/Beiraete/wissenschaftlicher-beirat-veroeffentlichungen.html?>
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Übergangsfristen im EU-Beitrittsvertrag, Info-Brief 32/03 v. 30. Juni 2003.
- Wittschorek, Peter (Hrsg.), Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden 1999.
- Wolf, Anita, Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld /Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, Bonn 1992, S. 310-320.
- Wolf, Klaus-Dieter, Intergouvernementale Kooperation und staatliche Autonomie, in: Thomas König /Elmar Rieger /Hermann Schmitt (Hrsg.), Europäische Institutionenpolitik, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Bd. 2, Frankfurt/New York 1997, S. 66-78.
- Wolf, Klaus-Dieter, Entdemokratisierung durch Selbstbindung in der Europäischen Union, in: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 271-294.
- Wolf, Klaus-Dieter, The New Raison d'État as a Problem for Democracy in World Society, in: European Journal of International relations, 1999, Vol. 5, No. 3, S. 333-363.
- Wolf, Klaus-Dieter, Die Staatsraison – zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden 2000.
- Wood, Stephen, Germany and the Eastern Enlargement of the EU: Political Elites, Public Opinion and Democratic Processes, in: European Integration, 2002, Vol. 24, No. 1, S. 23-38.
- Zaborowski, Marcin, More than simply expanding markets, in: Helen Sjursen (ed.) Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity, London/New York 2006, S. 104-120.
- Zeh, Wolfgang, Bundestag und Bundesrat bei der Umsetzung von EU-Recht, in: Hans-Ulrich Derlien /Axel Murswieck (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen 1996, S. 39-51.

- Zürn, Michael, We can do much better! Aber muß es auf amerikanisch sein?, in: ZIB, 1994, 1. Jg., H. 1, S. 91-114.
- Zürn, Michael, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: PVS, 1996, 37. Jg., H. 1, S. 27-55.
- Zürn, Michael /Jeffrey T. Checkel, Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State, in: International Organization, 2005, Vol. 59, No. 4, S. 1045-1079.

Lebenslauf

PERSÖNLICHE ANGABEN

Name: Peter Becker
Geburtsdatum: 25.10.1963,
Geburtsort: Idar-Oberstein

BERUFLICHER WERDEGANG:

seit dem 01.04.2004 Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Stiftung Wissenschaft & Politik, Berlin
05.10.1999-31.03.2004 Referent und stellv. Referatsleiter, Europaabtei-
lung der Thüringer Staatskanzlei, Erfurt
04.10.1998 – 04.10.1999 Referent, Europaabteilung des Thüringer Ministe-
riums für Justiz und Europaangelegenheiten, Er-
furt
01.05.1995 – 30.11.1998 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Eu-
ropäische Politik, Bonn
01.12.1993 – 30.04.1995 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Eu-
ropäische Integrationsforschung, Bonn
01.01.1992 – 30.11.1993 Assistent der Geschäftsleitung der Ernst Winter &
Sohn GmbH, Idar-Oberstein

STUDIUM:

Okt. 1983 – Dez. 1990 Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Politische Wissenschaft, Mittelalterliche u. Neuere
Geschichte, Öffentliches Recht
Magister Artium in Politischer Wissenschaft
am 5. Dezember 1990

SCHULICHE AUSBILDUNG:

1973 – 1982 Staatliches Gymnasium Idar-Oberstein
1969 – 1973 Marktschule Idar-Oberstein

Peter Becker