

Die Osterweiterung der EU – ein Überblick

I. Einführung

Die Osterweiterung der EU ist derzeit wohl die wichtigste historische Entwicklung in Europa, aber auch das größte Abenteuer, auf das sich die EU je eingelassen hat. Die gegenwärtige Erweiterungsrunde umfasst mehr Länder und Menschen als jemals zuvor, und vor allem betrifft sie großteils Staaten, die nach dem Zusammenbruch des Kommunismus nicht nur Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wieder aufbauen, sondern auch und zugleich eine fundamentale Neugestaltung der Wirtschaftsordnung bewältigen mussten. Die Osterweiterung ist daher zwar nicht die erste Erweiterung der EU, aber insoweit doch ohne Vorbild und deswegen politisch, ökonomisch und rechtlich schwieriger als frühere Erweiterungen. Schließlich kommt sie auch nicht als punktuellere Ereignis, sondern als langjähriger und komplexer Prozess.

Der folgende Überblick soll die rechtliche Struktur dieses Prozesses¹ durchschaubarer machen, indem er zunächst seinen Ausgangspunkt, die Beitritts- und Erweiterungsvoraussetzungen, in Erinnerung ruft und dann die drei ineinandergreifenden Verfahren beschreibt, aus denen er besteht: das Beitrittsverfahren als solches, die Beitrittsvorbereitung in den Kandidatenländern, und die Erweiterungsvorbereitung in der EU.

¹ Sehr instruktiv, aber stärker inhaltlich orientiert: *Müller-Graff*, Die rechtliche Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union, in: *Heusel* (Hrsg.), Die Osterweiterung der Europäischen Union, 2002, 21 m.w.N.; umfassend *Ott/Inglis* (eds.), Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process, 2002. Zu verschiedenen Einzelaspekten aus der neueren Literatur z.B. *Bergmann*, Recht und Politik der Europäischen Union. Der Integrationsverbund vor der Osterweiterung, 2001; *Hasse* (Hrsg.), Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union. Perspektiven und Engpässe, 2000; *Krißmann*, Die Osterweiterung der Europäischen Union mit Blick auf die Bereiche Justiz und Inneres, ZEuS 2001, 217; *Merli* (Hrsg.), Der Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union, 2001.

II. Der Ausgangspunkt: Beitritts- und Erweiterungsvoraussetzungen

Gemäss Art. 49 EUV kann jeder europäische Staat beantragen, Mitglied der EU zu werden. Die – von den EU-Organen und -Mitgliedstaaten zu treffende – Entscheidung über die Aufnahme neuer Staaten ist im Kern politischer Natur. Der Europäische Rat hat 1993 in Kopenhagen den grundsätzlichen Willen der EU zur Osterweiterung zum Ausdruck gebracht und zugleich drei Voraussetzungen für den Beitritt festgelegt:²

- Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als politische Kriterien;
- funktionierende Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit als wirtschaftliche Kriterien;
- und die Übernahme der Mitgliedschaftsverpflichtungen, d.h. vor allem die Anpassung der Rechtsordnung der Beitrittsstaaten an die Regeln der Union, den *acquis communautaire*, und die Schaffung der Voraussetzungen für die effiziente Anwendung des Gemeinschaftsrechts³ als rechtliche Kriterien.

² Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 13, Bulletin EG 6/1993, 13. Zu den Beitrittskriterien z.B. *Bergmann*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, ZRP 2001, 18; *Brubal Vogt*, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, Verfassung und Recht in Übersee 1997, 477; *Cremer*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, Art. 49 EUV; *Dorau*, Die Öffnung der Europäischen Union für europäische Staaten, Europarecht 1999, 736; *Herrnfeld*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 49 EUV; *Fastenrath*, Rechtliche Voraussetzungen für die Osterweiterung der Europäischen Union, Wissenschaftliche Zeitschrift der Technischen Universität Dresden 48, 1999, 42; *Hoffmeister*, in: *Ott/Inglist* (Fn. 1) 90 ff.; *Hölscheidt*, Voraussetzungen der Osterweiterung der EU, JA 2001, 85; *Nello/Smith*, The European Union and Central and Eastern Europe. The Implications of Enlargement in Stages, 1998, 5 ff.; *Nowak*, Human Rights „Conditionality“ in Relation to, Entry to, and Full Participation in, the EU, in: *Alston et. al.* (eds.), The EU and Human Rights, 1999, 687; *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union, 3. Aufl., 2000, 418 ff.; *Pfaff*, Die EU-Osterweiterung durch Rechtsangleichung: Wege zum *acquis communautaire*, in: Festschrift für Brunner, 2001, 537; *Richter*, Die Erweiterung der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung der Beitrittsbedingungen, 1997; *Vedder*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Band I, Art. 49 EUV; *Williams*, Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction? E.L.Rev., 2000, 601; *Zeh*, Recht auf Beitritt?, 2002. Zur praktischen Anwendung der Beitrittskriterien in den Fortschrittsberichten der Kommission s. *Europäische Kommission*, Auf dem Weg zur erweiterten Union. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, SEK (2002) 1400-1412, vom 9.10.2002, Teil 1.4. (auch zugänglich unter <http://eutopa.eu.int/comm/enlargement/report2002/#paper2002>).

³ Diese Präzisierung wurde erstmals vom Europäischen Rat in Madrid (Schlussfolgerungen des Vorsitzes II. A., zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>) vorgenommen (wird deshalb gelegentlich „Madrid-Kriterium“ genannt) und wurde seither immer wieder

Dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten in einer Union notwendig sind, deren Willensbildung sich zu einem wesentlichen Teil über die Mitgliedstaaten legitimiert und deren Recht großteils von den Mitgliedstaaten vollzogen wird, liegt auf der Hand. Die entsprechenden Anforderungen wurden inzwischen durch den Vertrag von Amsterdam ausdrücklich in Art. 6 Abs. 1 EUV aufgenommen und durch den in Art. 49 EUV eingefügten Verweis auf diese Bestimmung auch primärrechtlich zur Beitrittsvoraussetzung gemacht.

Aber auch bei den wirtschaftlichen und rechtlichen Kriterien handelt es sich nicht einfach um ein beliebiges Verlangen der alten Mitgliedstaaten, sondern um Erfordernisse, die sich durchaus aus dem Primärrecht ableiten lassen, weil sie für die Zielsetzungen der Union unverzichtbar sind. Die Übernahme der gemeinsamen rechtlichen Regeln und politischen Einigungen der Union macht das Wesen des Beitritts aus. Ohne funktionierende Marktwirtschaft auf nationaler Ebene ist die Teilnahme am Binnenmarkt in einer Union, die dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist (Art. 4 Abs. 1 EGV), nicht denkbar, und bei mangelnder Wettbewerbsfähigkeit würde die Erweiterung zu einer wirtschaftlichen Katastrophe in den Beitrittsländern und zu einer völligen Überforderung des gemeinschaftlichen Systems des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und damit der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Art. 2 EGV) führen.

Während die politischen Kriterien Voraussetzung schon für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sind – was derzeit vor allem die Türkei betrifft – müssen die wirtschaftlichen und rechtlichen Kriterien erst beim Beitritt selbst erfüllt sein. Freilich ist die Übernahme des *acquis* zum Beitrittszeitpunkt nur möglich, wenn bereits vorher Schritt für Schritt alle Rechtsänderungen durchgeführt⁴ und Vorkehrungen für die Anwendung des neuen Rechtsbestandes, etwa durch die Einrichtung von Behörden und Schulung ihres Personals, getroffen wurden.

und stärker betont: z.B. Europäischer Rat von Feira, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 16, Europäischer Rat von Nizza, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 7; Europäischer Rat von Sevilla, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 20 ff.; (jeweils zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>), und zuletzt Europäische Kommission, Strategiepapier (Fn. 2) 12 f., 15, 22; Europäischer Rat von Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 3, 7, 9 (zugänglich über <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

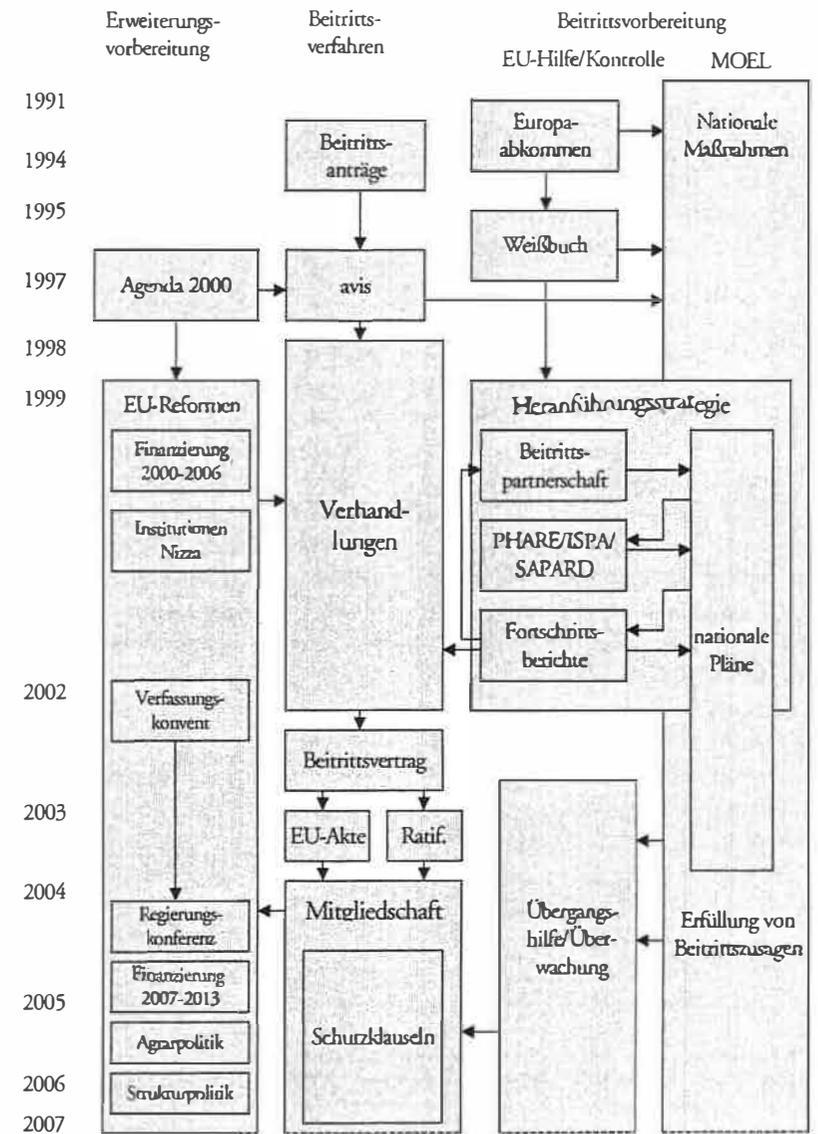
⁴ Zu der Flut von Gesetzesänderungen vor dem Beitritt und den Folgen für die Rechtsanwender vgl. den Beitrag von *Korínková* in diesem Band.

Sehr viel weniger konkret hat der Europäische Rat von Kopenhagen auch auf die Erweiterungsfähigkeit der Union als Voraussetzung für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten hingewiesen.⁵

III. Die Umsetzung: Drei Prozesse

Aus diesen Ausgangsbedingungen ergibt sich dann die Struktur des Prozesses der Osterweiterung: Im Mittelpunkt steht das eigentliche Beitrittsverfahren, das begleitet wird von der – durch die EU unterstützten – Beitrittsvorbereitung der künftigen Mitgliedstaaten auf der einen Seite und der Erweiterungsvorbereitung in der EU selbst auf der anderen Seite. Die folgende Skizze gibt eine Übersicht über diese drei Prozesse und die Zusammenhänge zwischen ihnen. (Die Jahreszahlen variieren natürlich von Beitrittsland zu Beitrittsland; soweit sie in der Zukunft liegen, geben sie Planungen und Vermutungen wieder.)

⁵ Schlussfolgerungen (Fn. 2): „Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.“



1. Das Beitrittsverfahren

Das Beitrittsverfahren⁶ ist in Art. 49 EUV nur in seinen Eckpunkten geregelt. Der vollständige Ablauf und die Reihenfolge der einzelnen Schritte ergeben sich erst aus der Praxis der Handhabung von Art. 49 EUV. Nach dieser folgt dem Antrag der Kandidatenländer, den die meisten von ihnen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gestellt haben,⁷ eine vorläufige Stellungnahme der Kommission, der sogenannte „avis“, der im Rahmen der Agenda 2000 im Jahr 1997 vorlag.⁸

Dann wurden die Verhandlungen über den in Art. 49 Abs. 2 EUV genannten Beitrittsvertrag eröffnet – 1998 mit der ersten, sogenannten „Luxemburg-Gruppe“ der sechs damals am weitesten fortgeschrittenen Länder (Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Ungarn, Estland und Zypern), 2000 mit der zweiten, sogenannten „Helsinki-Gruppe“ (Bulgarien, Rumänien, Lettland, Litauen, Slowakei, Malta).⁹ Die Einteilung in Gruppen hat sich aber bald erübrigt, weil die meisten Mitglieder der zweiten Gruppe ihren Rückstand während der Verhandlungen aufgeholt haben. Die Verhandlungen werden auf EU-Seite von den Mitgliedstaaten geführt, die sich dafür aber der Arbeitsstrukturen des Rates und der Sachkompetenz der Kommission¹⁰ bedienen.

Inhaltlich betreffen die Beitrittsverhandlungen zwei Punkte: zum einen die notwendigen Anpassungen der Gründungsverträge von EU und EG, z.B. die Zahl der Abgeordneten des Beitrittsstaates im Europäischen Parlament oder die Zahl seiner Stimmen im Ministerrat, und zum anderen mögliche Übergangs- und Ausnahmestimmungen für die Übernahme des *acquis* durch den Beitrittsstaat, also z.B. die Fragen wie jene, ab wann die Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den Beitrittsstaaten oder die Möglichkeit von Bürgern und Unternehmen aus der EU zum Erwerb von Eigentum an

⁶ Dazu z.B. Maurer, in Ott/Inglis (Fn. 1), 113 ff.; Pechstein/Koenig (Fn. 2) Rz. 414 ff.; und die in Fn. 2 zitierten Kommentare zu Art. 49 EUV.

⁷ In zeitlicher Reihenfolge (Türkei 1987, Zypern und Malta 1990), Polen und Ungarn 1994, Slowakei, Rumänien, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien 1995, Tschechische Republik und Slowenien 1996.

⁸ KOM (97) 2000 endg., auch zugänglich unter http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm.

⁹ Die Namen beruhen auf den jeweiligen Orten, an denen sich der Europäische Rat getroffen und die Verhandlungsaufnahme gebilligt hat: Europäischer Rat von Luxemburg, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 27; Europäischer Rat von Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 10 (jeweils zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

¹⁰ Dazu Hoffmeister, in diesem Band.

Grund und Boden in den Beitrittsstaaten wirksam werden sollen, wie die Finanzierung in der Phase des Umstiegs von Vorbeitrittshilfen zu mitgliedstaatlichen Zahlungen erfolgen soll oder auf welche Weise die Beitrittsstaaten ihre bestehenden völkerrechtlichen Verträge mit den Mitgliedstaaten sowie dritten Staaten und Organisationen an die neuen Mitgliedschaftsverpflichtungen anpassen müssen.¹¹

Zeitlich gliedern sich die Verhandlungen dazu in drei Phasen: In der ersten, dem sogenannten „screening“, ging die Kommission mit den Vertretern der Beitrittsländer den relevanten *acquis*, der in 31 Kapitel gegliedert ist, Punkt für Punkt durch und verglich ihn mit den Informationen der Beitrittsländer zu ihrer jeweiligen Rechtslage, um auf diese Weise Anpassungsnotwendigkeiten und Problempunkte für die weiteren Verhandlungen herauszuarbeiten. In der zweiten Phase formulierten die Beitrittskandidaten und die Mitgliedstaaten ihre jeweilige Verhandlungspositionen. Auf EU-Seite werden die Positionen von der Kommission vorgeschlagen und dann in Ratsarbeitsgruppen und im Ausschuss der Ständigen Vertreter diskutiert. Festgelegt werden sie letztlich von den (meist im Rat oder Europäischen Rat vereinigten) Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten,¹² weil der Beitrittsvertrag von diesen, nicht aber von den EU-Organen abgeschlossen wird. Die Erstellung einer gemeinsamen Verhandlungsposition ist wegen der teilweise unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten und der – in Bundesstaaten wie Deutschland auch verfassungsrechtlich begründeten – Notwendigkeit der vorherigen internen Abstimmung in den Mitgliedstaaten ein äußerst schwieriger und langwieriger Prozess, der derzeit noch immer nicht in allen Punkten abgeschlossen ist.¹³ Die eigentlichen Verhandlungen mit den Beitrittsstaaten laufen dann in der dritten Phase in getrennten Regierungskonferenzen zwischen den Mitgliedstaaten und dem jeweiligen Beitrittsstaat.

Die Verhandlungen sind abgeschlossen, wenn alle Kapitel abgeschlossen sind, und kein Kapitel ist endgültig abgeschlossen, bevor alle Kapitel abge-

¹¹ Weitere Beispiele bei Hoffmeister, in diesem Band, und Europäische Kommission, Strategiepapier (Fn. 2) 14; zu Vorbildern und Möglichkeiten Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, 1999.

¹² S. z.B. die Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten zur Vertretung der Beitrittsstaaten in den Organen der EG, die in der Erklärung Nr. 20 zur Erweiterung der Europäischen Union im Rahmen der Schlussaktes der Konferenz von Nizza festgelegt und durch den Europäischen Rat von Brüssel im Oktober 2002 (auf der Basis eines Beschlusses des Rates Allgemeine Angelegenheiten) präzisiert wurde: Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 16 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

¹³ Dazu Hoffmeister und Pichler, in diesem Band.

geschlossen sind.¹⁴ Die entscheidenden Zugeständnisse werden also erst in einer letzten Verhandlungsrunde auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs gemacht. Für Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien und für Zypern und Malta ist dafür der Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 vorgesehen.¹⁵

Erst wenn das Verhandlungsergebnis auch in allen Details feststeht, der Text des Beitrittsvertrages ausformuliert, in alle Sprachen übersetzt und unterzeichnet ist (die Unterzeichnung soll im Rahmen des EU-Gipfels in Athen im April 2003 erfolgen¹⁶), kommt es in der Praxis zu den in Art. 49 Abs. 1 vorgesehenen Mitwirkungsakten der EU-Organe: zur Anhörung der Kommission, zur Zustimmung des Europäischen Parlaments und zum einstimmigen Ratsbeschluss. Vom Text des Art. 49 EUV her wäre natürlich auch eine andere Reihenfolge denkbar, doch wenig sinnvoll, weil erst mit dem Abschluss der Verhandlungen ein Ergebnis feststeht, das gebilligt oder abgelehnt werden kann.

Gemäß Art. 49 Abs. 2 EUV muss der Beitrittsvertrag nach der Unterzeichnung in allen Mitglied- und Beitrittsstaaten gemäß den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen und ratifiziert werden. Deshalb ist es natürlich nur die halbe Wahrheit, wenn der Europäische Rat schon Ende 2001 in Laeken den Erweiterungsprozess als „unumkehrbar“ bezeichnet hat.¹⁷ In den meisten Beitrittsstaaten wird dazu voraussichtlich – teils aufgrund verfassungsrechtlicher Verpflichtung, teils aufgrund einer politischen Entscheidung – ein Referendum Voraussetzung sein, in den Mitgliedstaaten dagegen i.d.R. die parlamentarische Zustimmung genügen. So oder so bedarf der Beitrittsvertrag, um wirksam zu werden, letztlich der öffentlichen Akzeptanz, und dieser Gesichtspunkt erklärt auch einzelne Aspekte der Verhandlungen.¹⁸ Obwohl die Beitrittsverhandlungen getrennt mit jedem Kandidatenland geführt werden, wird es nur einen gemeinsamen Beitrittsvertrag für alle Staaten der ersten Runde geben. Daher würde seine Ableh-

nung auch nur durch einen Mitgliedstaat zum Scheitern der gesamten Erweiterungsrunde führen, und es käme kein einziger Beitritt zustande. Für die Ablehnung des Beitrittsvertrages durch einen Beitrittsstaat gilt das dagegen nicht, weil der Vertrag nach dem Vorbild vergangener Erweiterungsrounden¹⁹ für diesen Fall den Beitritt der anderen Länder unberührt lassen und den Rat zur Anpassung der entsprechenden Bestimmungen (etwa über die Zusammensetzung der Organe) ermächtigen wird.

Bereits während des Ratifikationsverfahrens werden die Beitrittsstaaten an der Arbeit der EG-Organe, wenn auch noch ohne Stimmrecht, beteiligt sein.²⁰

Wenn die Ratifikation gut geht, sollen die zehn ersten Länder nach dem derzeitigen Planungsstand am 1.5.2004 gleichberechtigte Mitgliedstaaten der EU (und zugleich des EWR-Abkommens) werden.²¹ Freilich werden sie aufgrund der Bestimmungen des Beitrittsvertrages – abweichend vom Grundsatz der sofortigen und vollständigen Übernahme des *acquis* – noch nicht gleich alle mitgliedstaatlichen Pflichten voll erfüllen müssen und alle Rechte vollständig in Anspruch nehmen können. Das wird z.B. die Liberalisierung des Bodenverkehrs oder bestimmte Umweltschutzmaßnahmen in den Beitrittsländern, die Freizügigkeit der neuen EU-Arbeitnehmer und bestimmter Dienstleister oder die Direktzahlungen an die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten betreffen. Der Beitrittsvertrag soll nach den Vorstellungen des Europäischen Rates neben einer allgemeinen wirtschaftlichen Schutzklausel für alle (alten und neuen) Mitgliedstaaten²² auch zwei spezifische, auf den Binnenmarkt und den Bereich Justiz und Inneres bezogene, auf drei Jahre befristete Schutzklauseln enthalten, die als Reaktion auf die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus den Beitrittsverhandlungen restri-

¹⁹ Vgl. Art. 2 des Vertrages über den Beitritt des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union und den auf dieser Grundlage nach dem Scheitern der Ratifikation in Norwegen vom Rat gefassten Beschluss 95/1/EG, Euratom, EGKS, ABl. L 1995 L 1/1.

²⁰ Dazu die Mitteilung der Kommission KOM(1999) 710 endg. und *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 27 f. Als Vorbild kann das in einem Briefwechsel zwischen der EU und den letzten Beitrittsstaaten vereinbarte Informations- und Konsultationsverfahren dienen; abgedruckt in *Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften*, Dokumente betreffend den Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union, 1996, 363 ff.

²¹ Nach Zeitungsberichten (FAZ vom 15.11.2002) haben sich die dänische Präsidentschaft und Vertreter der Mitglied- und Beitrittsstaaten darauf geeinigt. Zum EWR-Beitritt *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 31 f.

²² Vorbild dafür ist Art. 152 des Beitrittsvertrages Österreich/Finnland/Schweden (Fn. 19).

¹⁴ Zum Verhandlungsstand Oktober 2002 *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 24 ff., 110.

¹⁵ Europäischer Rat, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 3 (zugänglich über <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

¹⁶ S. Fn. 15; am Text des Vertrages wird aufgrund der vorläufigen Verhandlungsergebnisse schon seit März 2002 gearbeitet; *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 26 f.

¹⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 7 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

¹⁸ Vgl. dazu *Lipowicz*, in diesem Band, Teil II.4.; und *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 8 f.

tive Maßnahmen gegenüber den neuen Mitgliedstaaten unabhängig von einem Vertragsverletzungsverfahren erlauben.²³ Schon aus dem *acquis* selbst ergibt sich, dass die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in das Schengen-System und die Endstufe der Währungsunion nicht schon mit dem Beitritt selbst, sondern erst aufgrund entsprechender Beschlüsse nach einer „Bewährungszeit“ erfolgen kann.²⁴

2. Die Beitrittsvorbereitung der Kandidatenländer und ihre Unterstützung durch die EU

Da der Beitritt an die Erfüllung anspruchsvoller Bedingungen geknüpft ist (s. oben II.), verlangt er eine umfangreiche und langjährige Vorbereitung in den Beitrittsländern. Die Beitrittsvorbereitung ist bei dieser Erweiterungsrunde aus den eingangs genannten Gründen ein besonders wichtiges und im wesentlichen auch ein neuartiges Element; das betrifft auch und gerade die Verfahren und Instrumente, mit denen die EU die Beitrittsstaaten dabei unterstützt.²⁵

Die Anpassungsbemühungen der mittel- und osteuropäischen Staaten an die EU begannen unter dem Stichwort „Rückkehr nach Europa“ schon Anfang der neunziger Jahre, also einseitig und zu einem Zeitpunkt, als die Beitrittsanträge noch gar nicht gestellt waren. Ebenso hat die EU schon Hilfe geleistet, bevor sie sich überhaupt auf eine Erweiterung verständigt hatte.

²³ Europäischer Rat, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 8 (zugänglich unter <http://uc.eu.int/de/info/eurocouncil>); zu den Vorschlägen der Kommission, auf denen der Ratsbeschluss beruhte, *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 29 ff.

²⁴ Gemeinsame Erklärung Nr. 1 zu Art. 139 des Schengener Durchführungsübereinkommens (BGBl. 1993 II 1086), die nunmehr ihre Rechtsgrundlage gem. Ratsbeschluss ABl. 19⁹⁹ L 176/17 in Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Schengen-Protokoll hat; Beispiel: Beschluss der Rats über die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Dänemark, Finnland, Schweden sowie in Island und Norwegen, ABl. 2000 L 309/24 (mit Wirkung ab 25.3.2001). Zur Währungsunion vgl. Art. 121 f. EGV.

²⁵ Allgemein dazu z.B. *Dausen* (Hrsg.), *Osterweiterung der EU. Rechtsangleichung und strukturpolitischer Rahmen*, 1998; *Inglis*, in *Ott/Inglis* (Fn. 1); *Maresceau/Lannon* (eds.), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies*, 2001; *Inotai*, *On the Way: Hungary and the European Union. Selected Studies*, 1998; *Mayhew*, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, 1998; *Sajdik*, *EU-Erweiterung. Hintergrund, Entwicklung, Fakten*, 1999; *Wielgoff*, *Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung*, 1997.

Erster Schritt dazu war das PHARE-Programm.²⁶ Der Begriff stand ursprünglich für „Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy“ und zeigte damit die zunächst beschränkte Zielrichtung, sowohl was die betroffenen Länder als auch die erfassten Bereiche anbelangt. Im wesentlichen ging es um Hilfestellungen zur wirtschaftlichen Transformation, in die nach und nach alle (späteren) Beitrittsländer einbezogen wurden.

Den zweiten Schritt markieren die ab der ersten Hälfte der 90er Jahre abgeschlossenen Europaabkommen mit den (späteren) Beitrittsstaaten.²⁷ Es handelt sich dabei um gemischte Abkommen, die auf EU-Seite von den Europäischen Gemeinschaften als Assoziationsabkommen unter Art. 238/310 EGV und zugleich von den Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Verträge abgeschlossen wurden. Bis zu ihrem Inkrafttreten galten die rein handelspolitischen, allein auf EG-Kompetenzen gestützten Teile als Interimsabkommen. Auch die Europaabkommen haben ihren Schwerpunkt im wirtschaftlichen

²⁶ Stammfassung der Rechtsgrundlage: VO 3906/89/EG.

²⁷ Bulgarien: ABl. 1993 L 358; Estland: ABl. 1998 L 68; Lettland: ABl. 1998 L 26; Litauen: ABl. 1998 L 51; Malta: ABl. 1971 L 61; Polen: ABl. 1993 L 348; Rumänien: ABl. 1994 L 357; Slowakei: ABl. 1994 L 359; Slowenien: ABl. 1999 L 51; Tschechische Republik: ABl. 1994 L 360/1; Ungarn: ABl. 1993 L 347; Zypern: ABl. 1973 L 133 (jeweils mit nachfolgenden Änderungen). Dazu umfassend die Beiträge in *Ott/Inglis* (Fn. 2) 349 ff.; weiters z.B. *Angelov*, *Costs and Benefits of Bulgaria's Integration into the European Union*, *Südosteuropa* 2001, 17; *Böhnel*, *Die Auswirkungen der Europa-Abkommen auf das Wettbewerbsrecht der Staaten Mittel- und Osteuropas*, *EuZW* 1998, 111; *Bränd*, *Die Angleichung des polnischen und tschechischen Kartellrechts an das EU-Recht*, 2002, 31 ff.; *Czachór*, *Ist Polen reif für die Europäische Union?*, 1998; *Czapłinski*, *Rechtliche Probleme des Europaabkommens und des Beitritts Polens zur Europäischen Union*, 1996; *Evans*, *The Integration of the European Community and Third States in Europe*, 1996; *Evtimov*, *Rechtsprobleme der Assoziierung der Mittel- und Osteuropäischen Länder und der Voraussetzungen für ihren Beitritt zur Europäischen Union*. Unter besonderer Berücksichtigung Bulgariens, 1999; *Gargulla*, *Die arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Begünstigungen für osteuropäische Arbeitnehmer und Selbständige durch die Europa-Abkommen – Sein oder Schein?*, *InfAusR* 1995, 181; *Kuschel*, *Die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen der Europäischen Gemeinschaft in den Europaabkommen der EG mit der CSFR, Polen und Ungarn*, *EuZW* 1992, 571; *Maresceau* (ed.), *Enlarging the European Union*, 1997; *Maresceau/Montaguti*, *The relations between the European Union and Central and Eastern Europe: A legal appraisal*, *CMLR* 1995, 1327; *Mayhew* (Fn. 25) 41 ff.; *Müller-Graff* (Hrsg.), *East Central European States and the European Communities: Legal Adaption to the Market Economy*, 1993; *Müller-Graff*, *East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status*, 1997; *Müller-Graff/Stepniak* (eds.), *Poland and the European Union. Between Association and Membership*, 1997; *Ott*, *Die Osterweiterung der EU und der Umweltschutz in den MOE-Staaten*, *UPR* 1998, 131; *Vöröst/Drouzas*, *Die Europa-Abkommen*, (*Österreichische*) *Zeitschrift für Verwaltung* 1998, 2; *Weiß*, *Die Personenverkehrsfreiheiten von Staatsangehörigen assoziierter Staaten in der EU. Eine vergleichende Analyse der Assoziationsabkommen*, 1998; *Weiß*, *The Chapter II on Establishment in the Europe Agreements*, *European Foreign Affairs Review*, 2001, 243.

Bereich: Sie sehen u.a. die Errichtung einer Freihandelszone, die Angleichung bestimmter wettbewerbsrechtlicher Vorschriften und gegenseitige Diskriminierungsverbote vor und enthalten Rechtsgrundlagen für eine umfassende Zusammenarbeit der Vertragspartner. Darüber hinaus richten sie auch einen allgemeinen politischen Dialog ein. Beitrittszusagen der EG und ihrer Mitgliedstaaten finden sich jedoch darin – entgegen dem Wunsch der Vertragspartner – nicht. Allerdings änderte sich mit der prinzipiellen Beitrittszusage durch den Europäischen Rat von Kopenhagen 1993²⁸ die Grundsituation: Wie das PHARE-Programm wurden auch die ursprünglich nicht beitriffsbezogenen Europaabkommen nun zu Instrumenten der Beitrittsvorbereitung. Seither bildeten die Abkommen die Grundlage für eine weitgehende Verflechtung der Volkswirtschaften von EU und Beitrittsländern, sie erlaubten die vorzeitige Einbeziehung der Beitrittsländer in verschiedene EG-Programme, und ihre organisatorische Struktur aus Assoziationsräten und Assoziationsausschüssen auf Regierungs-, Beamten- und Parlamentsebene stellt bis heute den wichtigsten Rahmen für die Weiterentwicklung der gegenseitigen Beziehungen und eben auch der Beitrittsvorbereitung dar.²⁹

In der Folge gab es eine Vielzahl von Einzelaktivitäten. Die wichtigste davon war die Erstellung des Weißbuches der Kommission von 1995 zur Vorbereitung der assoziierten Länder auf den Beitritt.³⁰ Das Weißbuch war eine Art Kochbuch: Es gab den Kandidatenländern für den zentralen Bereich des

²⁸ S. Fn. 2.

²⁹ Zu den juristischen Auswirkungen der Europaabkommen im Gemeinschaftsrecht z.B. EuGH, Rs. C-268/99, Jany, Slg. 2001, I-8615; EuGH, Rs. C-257/99, Barkoci and Malik, Slg. 2001, I-6557; EuGH, Rs. 235/99, Kondova, Slg. 2001, I-6427. EuGH, 63/99, Gloszczuk, Slg. 2001, I-6369; EuGH, Rs. C-189/00, Ruhr, Slg. 2001, I-8225; EuGH, Rs. C-162/00, Pokrzepowicz-Meyer, Slg. 2002, I-1049; EuGH Rs. C-438/00, Deutscher Handballbund (Kolpak), Schlussanträge von Frau Generalanwältin Stix-Hackl vom 11.7.2002. Dazu Dauck, Die Niederlassungsfreiheit natürlicher Personen nach den Europa-Abkommen. Anmerkungen zu den Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen Barkoci, Gloszczuk und Kondova vom 27. September 2001, InfAusLR 2002, 165; Huber, Erwerbstätigkeit osteuropäischer Prostituierten in den Niederlanden, EuZW 2002, 120; Ott, Die Rechte Selbständiger aus den mittel- und osteuropäischen Staaten unter den Europa-Abkommen, EuLF 2001, 497; Ott, Staatsangehörige von MOE-Staaten können sich unmittelbar auf das Niederlassungsrecht in Europa-Abkommen berufen, EWS 2002, 37; Streinz, EG-Europa-Abkommen – Niederlassungsrecht, Einreise- und Aufenthaltsrecht als Nebenrechte, JuS 2002, 181; Tschüpe, Zum Zugangsrecht zum Europäischen Arbeitsmarkt für MOE-Staatsangehörige nach den Rechtssachen C-63/99 und C-162/00, InfAusLR 2002, 277; Weiß, Aktuelle Fragen zum Niederlassungsrecht in den Europaabkommen, InfAusLR 2001, 1; Weiß, Zulässige Beschränkung der Einreise von Tschechen nach Großbritannien, EuZW 2001, 703.

³⁰ Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, KOM(1995) 163 endg.

Binnenmarktes eine Übersicht über den (damals) relevanten *acquis* – die Zutaten – und Anleitungen für die Anpassung ihrer Rechtsordnung – die Rezepte. Vielen Ländern Mittel- und Osteuropas hat dieses Kochbuch zunächst für eine Weile den Appetit verschlagen, weil nun erst die Größe der Aufgabe klar wurde.

Auch die EU selbst brauchte letztlich noch bis Ende der 90er Jahre, bis sie zu einer konzentrierten und einigermaßen kohärenten Form der Unterstützung der Beitrittsvorbereitung gefunden hatte, die die vorhandenen Instrumente beitriffsbezogen nutzte, neue Instrumente hinzufügte und sie mit den Beitrittsverhandlungen verknüpfte. Grundlage dafür waren Vorschläge der Kommission in der Agenda 2000³¹, die nach und nach umgesetzt wurden.³²

Das neue – im EU-Jargon „intensivierte Heranführungsstrategie“ – genannte Konzept besteht aus vier zentralen Elementen. Den Kern bilden die Beitrittspartnerschaften. Das sind trotz ihrer Bezeichnung und ihrer inhaltlichen Abstimmung mit den betroffenen Ländern rechtlich einseitige Beschlüsse des Rates der EU (in Ausführung einer Verordnung auf der Grundlage des Art. 235/308 EGV) zur länderspezifischen Festsetzung der Grundsätze, der kurz- und mittelfristigen Prioritäten und der Bedingungen der Beitrittsvorbereitung.³³ Im wesentlichen geht es also um eine Liste von Punkten, die innerhalb einer bestimmten Frist von jeweiligem Beitrittsland abgearbeitet werden soll.

Solche Prioritäten sollen dann von den Kandidatenländern nach den Vorgaben eines sogenannten Nationalen Planes für die Übernahme des *acquis*³⁴ umgesetzt werden. Dieses zweite Element der Beitrittsvorbereitungsstrategie ist regelmäßig ein mehrere hundert Seiten dickes Dokument mit detaillierten inhaltlichen, organisatorischen, finanziellen und zeitlichen Vorgaben für die Politik. Formal wird der Nationale Plan von der Regierung des jewei-

³¹ S. Fn. 8.

³² Die wesentlichen politischen Entscheidungen traf der Europäische Rat von Luxemburg im Dezember 1997: Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 13 ff. (zugänglich über ue.eu.int).

³³ Die Texte der Beschlüsse sind zugänglich unter europa.eu.int/comm/enlargement. Grundverordnung: 622/98/EG.

³⁴ Die Texte der einzelnen NPAA sind zugänglich unter: <http://www.mfa.government.bg/> (Bulgarien); <http://www.eib.ee/pages.php/02030103> (Estland); <http://www.eib.lv> (Lettland); <http://sme.kpn.bel/-di100056/> (Litauen); <http://www.mic.org.mt/npaa.htm> (Malta); <http://www.ukie.gov.pl/uk.nsf/dokumenty> (Polen); <http://www.mie.ro/> (Rumänien); http://www.vlada.gov.sk/eu_en/ (Slowakei); <http://www.sigov.si/svez/uk/mainmenu.htm> (Slowenien); <http://www.euroskop.cz/> (Tschechien); http://www.mfa.gov.hu/euint/index_keyloc.html (Ungarn); <http://www.cyprus-eu.org.cy/> (Zypern).

gen Beitrittslandes autonom erlassen. Inhaltlich ist er aber durch die Festlegungen der Beitrittspartnerschaft in wesentlichen Teilen vorbestimmt, und da auch die finanzielle Hilfe der EU an die Umsetzung der Beitrittspartnerschaft geknüpft ist, überdauert er in der Regel auch Regierungswechsel, solange die Beitrittsabsicht nicht aufgegeben wird.

Die finanzielle Hilfeleistung durch die EU ist das dritte Element. Sie wurde im Rahmen der „intensivierten Heranführungsstrategie“ erhöht, zugleich aber auch an die Prioritäten der Beitrittspartnerschaften und das Vorliegen von nationalen Umsetzungsplänen gebunden sowie mit schärferen Sanktionsmöglichkeiten versehen. Damit wollte man der Ineffizienz des Berater-tourismus und der Verschwendung von Geld begegnen, die nicht nur der Europäische Rechnungshof³⁵ festgestellt hat.

Im Mittelpunkt der finanziellen Hilfe steht nach wie vor das PHARE-Programm, nun allerdings in neugestalteter Form.³⁶ Der Aufbau eines den Anforderungen der Mitgliedschaft entsprechenden Verwaltungs- und Justizapparates, das sog. „institution building“ wurde zum Schwerpunkt, weil man erkannt hat, dass Gesetze zwar schnell erlassen sind und als vordergründiger „Erfolg“ verkauft werden, ihre Umsetzung oft aber an Ausbildungs- und Ausstattungsmängeln und organisatorischen Schwächen scheitert.³⁷ PHARE gibt grundsätzlich nicht rückzahlbare Zuschüsse, finanziert aber auch den Eigenanteil, der für die Vergabe von Investitionskrediten durch die Europäische Investitionsbank und andere Einrichtungen erforderlich ist, sowie die Teilnahme der Empfängerländer an Gemeinschaftsprogrammen wie SOCRATES/ERASMUS. Einen wichtigen Bestandteil von PHARE bilden auch die – mit den Beitrittspartnerschaften nicht zu verwechselnden – „Beitrittspartnerschaften“, die unter dem Namen „Twinning“ besser bekannt sind. Im „Twinning“ arbeiten Praktiker aus den Mitgliedstaaten für längere Zeit in den entsprechenden Behörden und Einrichtungen der Beitrittsstaaten, um auf diese Weise die Erfahrungen ihres Heimatlandes bei der Umsetzung und Anwendung des einschlägigen „acquis“ für die Bei-

trittsstaaten verfügbar zu machen.³⁸ PHARE umfasst schließlich auch länderübergreifende Programme, so z.B. mehrjährige zur Verbesserung der Kontrollen an den künftigen Außengrenzen der Union oder im Asylbereich.

Im Jahr 2000 sind zu PHARE noch zwei spezifische Hilfsprogramme dazugekommen: eines für Investitionen im Umwelt- und Verkehrsbereich, das „Instrument for Structural Policies for Pre-Accession“ (ISPA), und ein anderes für die Landwirtschaft, das „Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development“ (SAPARD).³⁹ Diese beiden Programme ähneln nicht zufällig dem EG-Kohäsionsfonds und dem Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, und werden auch nicht zufällig von den für diese Bereiche zuständigen Generaldirektionen der Kommission und nicht von der Generaldirektion Erweiterung betreut: Mit ISPA und SAPARD sollen die künftigen Mitgliedstaaten bereits vor dem Beitritt an die Mechanismen in der EU gewöhnt werden, an denen sie später teilnehmen. Ein ganz wichtiges Element dabei ist die Dezentralisierung der Mittelverwaltung: Das Geld soll nicht mehr zentral aus Brüssel, von der Kommission im Zusammenwirken mit einem Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten, sondern, wie innerhalb der EU üblich, von den Empfängerstaaten selbst vergeben werden. Voraussetzung dafür ist freilich der Aufbau eines effizienten Verwaltungs- und Kontrollapparates in den Beitrittsländern, der dann später auch für die EU-Fonds zuständig sein kann. Dieser Punkt hat vielen Beitrittsländern lange Schwierigkeiten bereitet.⁴⁰

Das vierte und letzte Element der Beitrittsvorbereitungsstrategie bilden schließlich die Fortschrittsberichte der Kommission, die man als jährliche Aktualisierung ihrer vorläufigen Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen betrachten kann.⁴¹ Sie dienen der Bewertung der Beitrittsvorbereitung in den Kandidatenländern. Die Fortschrittsberichte sind nach den Kopenhagener Kriterien gegliedert, aber viel detaillierter – sie umfassen meist mehr als 100 Seiten – und geben daher auch eine Interpretation dessen, was mit den Kopenhagener Kriterien gemeint ist. Sie beruhen auf Informationen der Beitrittsstaaten, aus eigenen Informationen der Kommission, die sie z.B.

³⁵ Vgl. dazu die Sonderberichte des Rechnungshofes und die Antworten der Kommission zu verschiedenen Aspekten des PHARE-Programmes: Sonderbericht 3/97, ABl. 1997 C 175/4; Sonderbericht 11/98, ABl. 1998 C 335/1; Sonderbericht 5/99, ABl. 2000 C 48/1; Sonderbericht 12/2000, ABl. 2000 C 350/1.

³⁶ Rechtsgrundlage ist nach wie vor die VO 3906/89, aber in vielfach geänderter Form, zuletzt i.d.F. VO 2415/2001/EG; Informationen über PHARE-Projekte sind unter <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/pharc/> verfügbar.

³⁷ S. Fn. 3.

³⁸ Dazu *Schmidt-Bens* in diesem Band; und *Schübel*, Twinning – ein probates Mittel zum Aufbau der Verwaltungsstrukturen in den Beitrittsländern, EuZW 2000, 226; *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 105.

³⁹ Grundlagen: VO 1267/1999/EG und VO 1268/1999/EG; Durchführung: VO 2759/1999/EG, VO 2222/2000/EG; allgemeine Grundsätze und Koordination der Programme: VO 1266/1999/EG.

⁴⁰ Dazu *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 22.

⁴¹ Die Texte sind zugänglich unter <http://europa.eu.int/comm/enlargement>.

über ihre Vertretungen in den Beitrittsländern, in den Beitrittsverhandlungen und im Zusammenhang mit der Verwaltung der Hilfsprogramme erworben hat, sowie auf Mitteilungen der Mitgliedstaaten, die an der Beobachtung der Beitrittsvorbereitung u.a. im Rahmen sogenannter „peer-reviews“⁴² teilnehmen. Als Fortsetzungsroman gelesen, geben die Berichte einen recht guten Überblick über die Annäherung der Beitrittsstaaten an die EU.

Ganz entscheidend ist nun, dass alle Elemente der Beitrittsvorbereitungsstrategie dynamischer Art sind, also regelmäßig erneuert und den aktuellen Bedingungen angepasst werden: Die Fortschrittsberichte bilden die Grundlage für eine Revision der Prioritäten in den Beitrittspartnerschaften, und der Kreislauf beginnt von neuem. An sich müsste dieser Mechanismus bis zum Beitritt laufen. Nachdem die letzten, im Oktober 2002 erschienenen Fortschrittsberichte nun den zehn fortgeschrittensten Bewerberstaaten nicht nur die Erfüllung der politischen Kriterien attestieren, sondern auch davon ausgehen, dass die wirtschaftlichen und rechtlichen Kriterien aufgrund der erzielten Fortschritte und der gemachten Zusagen bis Anfang 2004 erfüllt sein werden,⁴³ geht es nunmehr um die Einhaltung dieser Zusagen. Die Kommission hat dazu gemeinsam mit den Beitrittsstaaten Aktionspläne erstellt, wird ihre Verwirklichung überwachen und dem Rat regelmäßig und, sechs Monate vor dem Beitrittstermin (also voraussichtlich zum 1.12.2003), zusammenfassend Bericht erstatten.⁴⁴ Defizite bei der Umsetzung werden dann jedenfalls die Entscheidung der EU-Organe über den Beitritt nicht mehr beeinflussen können und vermutlich auch für die Ratifikation des Beitrittsvertrages durch die Mitgliedstaaten keine Rolle mehr spielen, dafür aber das im Beitrittsvertrag vorgesehene Schutzklauselverfahren (s. oben unter 1.) auslösen können.

Die finanzielle Förderung der Beitrittsvorbereitung wird mit dem Beitritt grundsätzlich enden. An die Stelle von ISPA und SAPARD werden die entsprechenden Programme des Kohäsionsfonds und der Gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik zur Förderung des ländlichen Raums treten. Bis zum Beitritt gebundene PHARE-Mittel sollen aber noch bis 2006 ausbezahlt

⁴² Dazu *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 12 f., 107 ff.

⁴³ *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 23 f.; ebenso *Europäischer Rat*, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 2 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

⁴⁴ *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 28 ff.; *Europäischer Rat*, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 7 f. (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

werden können. Dazu soll als Fortsetzung für PHARE eine besondere Übergangsfazilität kommen, die bestimmten, im Beitrittsvertrag erst später vorgesehenen und im Rahmen der Strukturpolitik nicht förderbaren Maßnahmen des Institutionenaufbaus und von einzelnen Beitrittsstaaten übernommenen Sonderverpflichtungen, wie etwa der Stilllegung von Kernkraftwerken, zugute kommen soll.⁴⁵

Insgesamt geht jedoch spätestens mit dem Beitritt die einseitige Anpassung der Beitrittsstaaten an die EU zu Ende. Die lange und schwierige Zeit der Demut ist dann vorbei. Das wird sich auch auf die erweiterungsbedingten Reformen der EU selbst auswirken, soweit sie nicht schon vor dem Beitritt abgeschlossen sind.

3. Die Erweiterungsvorbereitung in der EU

Die Erweiterung der Union verlangt nicht nur von den Beitrittsländern umfassende Anstrengungen, sondern setzt auch Vorbereitungen auf EU-Seite voraus. Viel mehr als frühere Erweiterungen verlangt diese umfassende finanzielle und institutionelle Reformen und Umgestaltungen zentraler Politikbereiche.

Die systematische Beschäftigung mit diesen Fragen begann Mitte der neunziger Jahre und fand ihren ersten Höhepunkt 1997 in der Agenda 2000⁴⁶, einem umfassenden Reformvorschlag der Kommission. Aber die Agenda 2000 war eben nur ein Vorschlag, dessen Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist, und sie deckt auch nicht alle Fragen ab.

Ein erster Schritt wurde 1999 im finanziellen Bereich gesetzt, indem sich Rat, Kommission und Parlament, also die am Haushaltsverfahren beteiligten Organe, auf der Grundlage der Beschlüsse des Europäischen Rates von Berlin⁴⁷ auf eine interinstitutionelle Vereinbarung⁴⁸ über die finanzielle Planung

⁴⁵ *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 102 f.; *Europäischer Rat*, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 9 sowie 16 i.V.m. den Beschlüssen des Rates Allgemeine Angelegenheiten im Anhang zu den Schlussfolgerungen (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

⁴⁶ S. Fn. 8. Dazu z.B. *Ceasar/Scharrer*, Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 2000; *Isak*, in *Ott/Inglis* (Fn. 1) 143 ff.; *Milbrandt*, Die Finanzierung der Europäischen Union. Perspektiven für eine Osterweiterung, 2001.

⁴⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 18 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

für die Jahre 2000-2006 geeinigt haben. Darin sind Ausgaben für die Heranführungshilfe der EU an die Beitrittsstaaten vorgesehen, vor allem aber werden die Erweiterungskosten getrennt von jenen für Aktivitäten in den alten Mitgliedstaaten ausgewiesen und mit einem bestimmten Höchstbetrag begrenzt. Da eine Umwidmung von Geld aus anderen Kategorien explizit ausgeschlossen wurde, dürfen insbesondere die Ausgaben für die Landwirtschaft und die Strukturpolitik in den neuen Mitgliedstaaten bis 2006 nicht mehr betragen als festgelegt, und zwar unabhängig davon, dass bis dahin voraussichtlich zehn statt der in der finanziellen Vorausschau erwarteten sechs Staaten beitreten werden. Diese Begrenzung erklärt u.a., warum sich die EU-Seite in den Beitrittsverhandlungen auf eine nur stufenweise Einbeziehung der Beitrittsländer in das System der landwirtschaftlichen Direktzahlungen festgelegt hat⁴⁹ und in diesem Punkt auch keine Bereitschaft zu Konzessionen erkennen lässt.

Der institutionelle Aspekt der EU-Erweiterungsvorbereitung spielte schon in Amsterdam eine Rolle und stand dann im Mittelpunkt des Vertrags von Nizza. Kernproblem war die Neuordnung der Zusammensetzung der Organe der EG und ihrer Arbeitsweise, um eine effiziente Arbeit auch in erweiterten Union zu ermöglichen;⁵⁰ man musste also einerseits Änderungen der Verträge beschließen⁵¹ und andererseits eine darauf abgestimmte Verhandlungsposition für ihre weitere Anpassung durch die Beitrittsverträge finden. Ersteres geschah insbesondere durch das einen Teil des Vertrags bildende Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union, zweiteres durch die im Rahmen der Schlussakte der Konferenz von Nizza abgegebene Erklärung Nr. 20 zur Erweiterung der Europäischen Union. Das Ziel des Pakets wurde wohl nur teilweise erreicht.⁵² Die Kommission wird nach dem

⁴⁸ ABl. 1999 C 172/1.

⁴⁹ Europäischer Rat, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 12 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/inf/eurocouncil>).

⁵⁰ Zu den theoretischen Grundlagen *Wilming*, Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union. Eine ökonomische Analyse der Entscheidungsverfahren im Ministerrat, 1995.

⁵¹ Zu den Erweiterungsvorbereitungen der EU-Organen, die keine Vertragsänderungen voraussetzen, z.B. Europäischer Rat von Sevilla, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 3 ff. und Anlagen I und II und *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 9 m.w.N.

⁵² Zu den Reformen von Nizza und ihrer Bewertung z.B. *Borchmann*, Der Vertrag von Nizza, EuZW 2001, 170; *Brok*, Die Ergebnisse von Nizza. Eine Sichtweise aus dem Europäischen Parlament, integration 2001, 86; *Hänsch*, Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza, integration 2001, 94; v. *Burttlar*, Rechtsprobleme der verstärkten Zusammenarbeit nach dem Vertrag von Nizza, ZEuS 2001, 649; *Deipenbrock*, Der Vertrag von Nizza – rechtliche oder (nur) politische condition sine qua non für Erweiterung der Europäischen Union?, EWS 2002, 53; *Epiney/AbulMasters*, Der Vertrag von

Beitritt der ersten zehn Staaten 25 Mitglieder haben, sofern der Rat nicht einstimmig anderes beschließt – was nach den neuen Regelungen möglich, aber kaum wahrscheinlich ist. Zudem wird der Wegfall des zweiten Kommissars der großen Mitgliedstaaten erst zum 1.1.2005 wirksam, so dass die Kommission vom vorgesehenen Beitrittsdatum, dem 1.4.2004, bis dahin übergangsweise sogar aus mindestens 30 Mitgliedern bestehen wird. Ob ihre Hierarchisierung durch die Ausstattung ihres Präsidenten mit einschlägigen Befugnissen die Effizienzverluste durch die große Anzahl an Mitgliedern ausgleichen kann, ist zweifelhaft. Das Parlament wird mit 732 Mitgliedern auch größer als derzeit sein. Durch die Neuverteilung der Sitze im Parlament und der Stimmen im Rat wurde ein Übergewicht der kleineren Mitgliedstaaten vermieden, doch sind die konkreten Lösungen keineswegs wi-

Nizza, DVBl. 2001, 941; *Fischer*, Der Vertrag von Nizza, Text und Kommentar, 2001; *Franzke*, Das weitere Schicksal des Vertrags von Nizza, ZRP 2001, 423; *Giering/Janning*, Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, integration 2001, 146; *Häde*, Der Vertrag von Nizza und die Wirtschafts- und Währungsunion, EWS 2001, 97; *Hauje*, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, EuR 2001, 185; *Herrmann*, Vom misslungenen Versuch der Neufassung der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza, EuZW 2001, 269; *Hirsch*, Nizza: Ende einer Etappe. Beginn einer Epoche?, NJW 2001, 2677; *Herbk*, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, integration 2001, 102; *Kamann*, Das neue gemeinschaftliche Gerichtssystem nach dem Vertrag von Nizza – auf dem Weg zu einer europäischen Fachgerichtsbarkeit, ZEuS 2001, 627; *Kremer/Schmalz*, Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, integration 2001, 167; *Krenzler/Pitschas*, Fortschritt oder Stagnation? Die gemeinsame Handelspolitik nach Nizza, EuR 2001, 442; *Guan*, Der Vertrag von Nizza, BayVBl. 2001, 449; *Lippert*, Neue Zuversicht und alte Zweifel: die Europäische Union nach „Nizza“ und vor der Erweiterung, integration 2001, 179; *Maurer*, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, integration 2001, 133; *Monar*, Die Kommission nach dem Vertrag von Nizza: ein gestärkter Präsident und ein geschwächtes Organ? integration 2001, 114; *Pinder*, Der Vertrag von Nizza – Wegbereiter eines föderalen und intergouvernementalen Europa?, integration 2001, 77; *Pleuger*, Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse, integration 2001, 1; *Regelsberger*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik, integration 2001, 156; *Riedel*, Der Vertrag von Nizza und die institutionelle Reform der Europäischen Union. Ergebnisse der Regierungskonferenz zur Reform der Institutionen der Europäischen Union, ThürVBl. 2002, 1; *Riedel*, Reform der EU durch den Vertrag von Nizza, JA 2001, 821; *Suck*, Zur künftigen europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza, EuZW 2001, 77; *Schäfer*, Der Vertrag von Nizza – seine Folgen für die Zukunft der Europäischen Union, BayVBl. 2001, 460; *Wegener*, Die Neuordnung der EU-Gerichtsbarkeit durch den Vertrag von Nizza, DVBl. 2001, 1258; *Schwarze*, Europäische Verfassungsperspektiven nach Nizza, NJW 2002, 993; *Stolleis*, Europa nach Nizza. Die historische Dimension, NJW 2002, 1022; *Weidenfeld* (Hrsg.), Nizza in der Analyse, 2001; *Wessels*, Die Vertragsreformen von Nizza. Zur institutionellen Erweiterungsreife, integration 2001, 8; *Pachel/Schorkopf*, Der Vertrag von Nizza. Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung, NJW 2001, 1377; *Wiedmann*, Anmerkungen zum Vertrag von Nizza, JuS 2001, 846; *Wiedmann*, Der Vertrag von Nizza – Genesis einer Reform, EuR 2001, 185.

derspruchsfrei. Zwar hat man in einigen weiteren Bereichen Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zugelassen, aber die Bedingungen der qualifizierten Mehrheit im Rat so kompliziert gefasst, dass Transparenz und Effizienz der Entscheidungsfindung jedenfalls nicht verbessert wurden. Nach wie vor ist in vielen Fällen Einstimmigkeit erforderlich. Ob Blockaden durch die nunmehr an etwas weniger strenge Voraussetzungen geknüpfte verstärkte Zusammenarbeit vermieden werden können, muss sich erst weisen. Am ehesten gelungen erscheint die Reform des Gerichtssystems der Gemeinschaft, doch bedarf sie erst der Umsetzung durch Durchführungsakte. Insgesamt kann man jedenfalls daran zweifeln, dass „die Europäische Union mit der Ratifikation des Vertrages von Nizza die für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten erforderlichen institutionellen Änderungen abgeschlossen haben wird“.⁵³

Auch die nächste große Vertragsreform, die derzeit im Europäischen Konvent⁵⁴ vorbereitet wird und im Rahmen einer Regierungskonferenz 2004⁵⁵

⁵³ So aber Punkt 2 der im Rahmen der Schlussakte der Konferenz von Nizza abgegebenen Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Europäischen Union.

⁵⁴ Grundlage für den Konvent sind die Beschlüsse des Europäischen Rates von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 3 ff. und Anlage I (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>); zur Arbeit des Konvents Informationen unter <http://european-convention.eu.int>. Dazu *Barnutz/Große Hüttmann*, Die Verfassungsdebatte nach Laeken: Der Konvent als neue und bessere Methode für Reformen in der EU?, *integration* 2002, 157; *Brok*, Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken, *integration* 2002, 3; *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, Art. 1 EU Rn. 17 ff.; *Dorau*, Die Verfassungsfrage der Europäischen Union. Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza, 2001; *Göler*, Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, *integration* 2002, 99; *Hänsch*, Aus der aktuellen Arbeit des Konvents: Stand und Perspektiven, *integration* 2002, 226; *Hofmann*, Normenhierarchien im europäischen Gemeinschaftsrecht, 2000; *Iber*, Der Status der Grundrechtscharta im Gemeinschaftsrecht – Derzeitige Verbindlichkeit und Zukunftsperspektiven der Charta – insbesondere im Verfassungskonvent, *ZEuS* 2002, 483; *Jachtenfuchs*, Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, 2002; *Jopp/Reckmann/Regelsberger*, Ansatzpunkt und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP, *integration* 2002, 230; *Loth*, Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge, *integration* 2002, 12; *Maurer*, Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderung für den Konvent, *integration* 2002, 20; *Nettesheim*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik, *integration* 2002, 35; *Neunreither/Wiener* (eds.), *European Integration After Amsterdam*; *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001; *Pernice*, Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren. Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza, *integration* 2001, 194; *Riedel*, Der Konvent zur Zukunft Europas, *ZRP* 2002, 241; *Roth*, Europa braucht einen erfolgreichen Konvent, *integration* 2002, 7; *Schmitz*, *Integration in der Supranationalen Union*, 2001, 361 ff.; *Seidelmann*, Das ESVP-Projekt und die EU-Krisenreaktionskräfte: Konstruktionsdefizite und poli-

beschlossen werden soll, wird institutionelle Änderungen vermutlich nicht ganz aussparen, etwa beim Vorsitz im Rat und der Präsidentschaft der Union (zum Teil bestehen aber auch viel weitergehende Änderungsvorstellungen), und sie wird der erweiterten Union Rechnung tragen müssen. Vertreter der Beitrittsstaaten gehören dem Konvent schon jetzt an, und in der Regierungskonferenz werden sie gleichberechtigt mitentscheiden.

Reformbedürftig sind schließlich auch zentrale Politikbereiche der EU, nämlich die Agrarpolitik und die Strukturpolitik. Beide zusammen verschlingen derzeit fast 80 % des EG-Haushalts und können nach der Erweiterung nicht so fortgeführt werden wie jetzt, schon weil dies die finanziellen Möglichkeiten der Union sprengen würde. Die Landwirtschaft ist, nicht zuletzt unter dem Druck der WTO, ein Dauerthema für Reformen. Derzeit läuft die auf dem Berliner Gipfel 1999 beschlossene Zwischenprüfung,⁵⁶ doch hat man sich nach langen Auseinandersetzungen darauf geeinigt, dieses Thema zunächst getrennt von der Erweiterung zu behandeln. Der Preis dafür war eine Festlegung im Europäischen Rat, dass die Agrarausgaben auch in den Jahren 2007-2013, also in einer erweiterten Union, die 1999 in Berlin vereinbarte, in der derzeitigen finanziellen Vorausschau geregelte Obergrenze für 2006 (abgesehen von einem Inflationsausgleich), nicht überschreiten dürfen.⁵⁷ Über die Reform selbst ist damit noch nichts gesagt, außer dass sie so gestaltet werden muss, dass sie durch Einsparungen bei den alten Mitgliedstaaten die stufenweise Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in die Direktzahlungen erlaubt. Für die Beitrittsstaaten bedeutet dies aber auch, dass sie derzeit weder wissen, wie viel diese Direktzahlungen ausmachen werden, noch, worauf sie sich inhaltlich einstellen sollen.⁵⁸ Ähnliches gilt für die Strukturpolitik. Auch hier hat der Europäische Rat in Brüssel eine Obergrenze für Verpflichtungsermächtigungen beschlossen,⁵⁹

rische Perspektiven, *integration* 2002, 111; *Wessels*, Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, *integration* 2002, 83.

⁵⁵ Vgl. die im Rahmen der Schlussakte zur Konferenz von Nizza abgegebene Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Europäischen Union, Punkte 4 ff.

⁵⁶ Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik – KOM(2002) 394 endg., zugänglich auch unter http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_de.htm; Diskussionspapier der Kommission: „Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP“, SEK(2002) 95 endg. vom 31.1.2002, zugänglich auch unter http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_de.htm.

⁵⁷ Europäischer Rat, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 12 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

Dazu aus der Sicht Polens *Lipowicz*, in diesem Band.

⁵⁸ Europäischer Rat, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 13 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>).

und in der Folge geht es schlicht darum, dass die alten Mitgliedstaaten mit armen Regionen auf Förderungen zugunsten neuer Mitgliedstaaten mit noch ärmeren Regionen verzichten müssen.⁶⁰

Die eigentlichen Reformen der Agrar- und Strukturpolitik werden erst gemeinsam mit der endgültigen Festlegung der finanziellen Planung für 2007-2013 erfolgen, also zu einem Zeitpunkt vor 2007, in dem aber die ersten zehn Beitrittsstaaten voraussichtlich schon Mitglieder der EU sein werden. Da die wesentlichen Entscheidungen dem Europäischen Rat obliegen und damit einstimmig getroffen werden müssen (vgl. zur Strukturpolitik auch Art. 161 EGV i.d.F. des Vertrags von Nizza), sind harte Auseinandersetzungen zu erwarten. Die neuen Mitgliedstaaten werden zwar an die vor ihrem Beitritt getroffenen Vereinbarungen im Europäischen Rat gebunden sein, weil dies einen Teil der im Beitrittsvertrag geregelten Pflicht zur Übernahme des *acquis* bildet,⁶¹ doch ihre Interessen sicher zu wahren wissen. Die Verschiebung oder der Verzicht auf ein Vorziehen der Reformen gibt den neuen Mitgliedstaaten also mehr Einfluss, kann aber auch die Einigung erschweren.

IV. Die Zukunft der Erweiterung

Der Überblick zeigt zunächst, dass auch nur die Erweiterung der EU um die vermutlich zehn ersten Staaten mit ihrem Beitritt noch nicht abgeschlossen ist, sondern weitere Schritte erfordert. Aber auch unabhängig davon wird der Erweiterungsprozess weitergehen. Bulgarien und Rumänien sollten nach den derzeitigen Vorstellungen im Jahr 2007 EU-Mitglieder werden,⁶² und der Türkei wurde 1999 immerhin der Status eines Beitrittskandidaten zuerkannt,⁶³ was die Einbeziehung in die Beitrittsvorbereitungsprogramme der EU nach sich zieht. Die anderen Länder Südosteuropas, die am Stabilisie-

⁶⁰ Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Mitteilung KOM(2002) 46 endg., zugänglich auch unter <http://europa.eu.int/comm/regional-policy>.

⁶¹ Vgl. Art. 4 der Beitrittsakte zum Beitrittsvertrag Österreich/Schweden/Finnland (Fn. 19).

⁶² *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 32 ff., 39; Europäischer Rat, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 5 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/inf/eurocouncil>).

⁶³ Europäischer Rat von Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 12 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/inf/eurocouncil>); vgl. auch *Europäische Kommission*, Strategiepapier (Fn. 2) 34 ff., 39 f.; Europäischer Rat, Brüssel, Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 6 (zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/inf/eurocouncil>).

rungs- und Assoziierungsprozess der EU⁶⁴ teilnehmen, werden von ihr als „potentielle Bewerber für den Beitritt zur EU“⁶⁵ behandelt, und möglicherweise wird es im Lauf der Zeit auch noch andere Kandidaten geben. Darüber hinaus wird die EU auch die Beziehungen zu den letztlich nicht beigetretenen Staaten und zu ihren neuen Nachbarländern zum Teil neu gestalten wollen oder müssen, also vermutlich eine Sonderform der Assoziation entwickeln, die eine weitgehende Einbeziehung in das EU-System unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft erlaubt. Alle diese Fälle gleichen sich in dem Sinn, dass es letztlich um einen asymmetrischen Prozess der Angleichung an die EU geht. Daher sind die im Rahmen der Osterweiterung erworbenen Erfahrungen und entwickelten Instrumente und Verfahren ein Schatz, der noch Früchte tragen wird. Davon können die Gestalter dieser Prozesse ebenso profitieren wie jene, die sie nur verstehen wollen.

⁶⁴ Informationen dazu unter http://europa.eu.int/comm/external_relations/sec/actions/index.htm; vgl. auch *van Meurs* (ed.), *Beyond EU Enlargement*. Vol. 2: The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe, 2001.

⁶⁵ Europäischer Rat von Feira, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 67. Von der „Beitrittsperspektive“ sprach auch der Europäische Rat von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Nr. 47 (jeweils zugänglich unter <http://ue.eu.int/de/inf/eurocouncil>).

Schriften zur Rechtsangleichung
Hg. von Michael Becker, Wolfgang Lücke, Franz Merli,
Justus Meyer und Hans-Heinrich Trute
Bd. 3

Franz Merli (Hrsg.)

Die Osterweiterung der EU in der Praxis

THELEM
2003