

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorlage der Kommission über die Erweiterung der Europäischen Union

hier: Agenda 2000

- 1. Eine stärkere und erweiterte Union (VOL. I)**
- 2. Die Erweiterung der Union – eine Herausforderung (VOL. II)**
KOM (97) 2000 endg.
- 3. Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen der Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen zur Europäischen Union folgender Länder:**
 - Bulgarien**
 - Estland**
 - Ungarn**
 - Lettland**
 - Litauen**
 - Polen**
 - Tschechische Republik**
 - Rumänien**
 - Slowenien**
 - Slowakei****KOM (97) 2001 bis 2010 endg. (in Auszügen)**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.07.1997
KOM(97) 2000 endg.

VOL. I

AGENDA 2000

EINE STÄRKERE UND ERWEITERTE UNION

EINLEITUNG	3
ERSTER TEIL: DIE POLITIKEN DER UNION.....	10
I. INTERNE POLITIKBEREICHE.....	11
1. Die Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum und neue Arbeitsplätze schaffen	11
2. Das Wissen in den Vordergrund stellen	13
3. Die Beschäftigungssysteme modernisieren	14
4. Die Lebensbedingungen verbessern	14
II. WIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER ZUSAMMENHALT	16
1. Die Kohäsionsanstrengungen fortsetzen	16
2. Die Konzentration verstärken.....	18
3. Die Zukunft des Kohäsionsfonds	22
4. Strukturhilfen für die neuen Beitrittsländer vorsehen	23
5. Ein besseres Kosten-/Nutzen-Verhältnis	23
III. DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK	25
1. Beurteilung des Reformprozesses	25
2. Langfristige Aussichten.....	26
3. Ziele der GAP.....	29
4. Neue Reformen.....	30
IV. DIE UNION UND DIE WELT	37
1. Ein stabiles und weltoffenes Europa	38
2. Ein starkes und kohärentes Europa.....	39
V. EINE EFFIZIENTE KOMMISSION IM DIENSTE DER EUROPÄER	43
ZWEITER TEIL: DIE ERWEITERUNG ALS HERAUSFORDERUNG	45
I. BEWERTUNG NACH DEN BEITRITTSKRITERIEN	45
1. Politische Kriterien.....	46
2. Wirtschaftliche Kriterien	50
3. Sonstige Verpflichtungen der Mitgliedschaft.....	54
II. DIE HAUPTFRAGEN AUF DEM WEG ZUR ERWEITERUNG (WIRKUNGSANALYSE)	59
1. Landwirtschaft.....	59
2. Kohäsionspolitik.....	61
3. Durchführung des Binnenmarktes.....	61
4. Umsetzung von Umweltnormen.....	61
5. Verkehr	62
6. Nukleare Sicherheit	63
7. Freiheit, Sicherheit und Recht	64
8. Grenzstreitigkeiten	65
9. Anwendung von Regeln der Gemeinschaft vor dem Beitritt.....	65
III. STRATEGIE FÜR DIE ERWEITERUNG.....	66
1. Beitrittsverhandlungen	66
2. Intensivierung der Heranführungsstrategie	67
IV. ZYPERN	71
1. Wirtschaftliche Entwicklung	71
2. Aussichten für eine politische Regelung	71
3. Beziehungen mit der Europäischen Union	72

V. DIE EUROPA-KONFERENZ	72
VI. BEZIEHUNGEN ZUR TÜRKEI	73
VII. ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNGEN	75
 DRITTER TEIL: DER NEUE FINANZRAHMEN (2000-2006)	 79
I. GESAMTPROBLEMATIK	79
1. Einen hinreichend langen Zeitraum abdecken.....	79
2. Die Finanzierung der Hauptaufgaben ermöglichen.....	80
3. Ein Effizientes Finanzmanagement Gewährleisten	80
 II. AUSGABENDYNAMIK	 81
1. Agrarausgaben.....	81
2. Strukturausgaben	83
3. Sonstige Ausgabenkategorien	84
4. Reserven	86
5. Vorgeschlagener Bezugsrahmen	87
 III. FINANZIERUNGSSYSTEM	 87
1. Funktionsweise des Systems	88
2. Brauchen wir eine neue Eigenmittelquelle?	88
3. Wichtigste Tendenzen bis 2006.....	90
4. Das künftige Finanzierungssystem	91

EINLEITUNG

Der Europäische Rat bekräftigte auf seiner Tagung in Madrid im Dezember 1995, daß die Beschlüsse über die Aufnahme der Verhandlungen mit beitrittswilligen Ländern über eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union binnen sechs Monaten nach Abschluß der Regierungskonferenz unter Berücksichtigung ihrer Ergebnisse gefaßt würden. Die Kommission wurde aufgefordert, ihre Stellungnahmen zu den eingegangenen Beitrittsgesuchen zügig auszuarbeiten, damit sie dem Rat so bald wie möglich nach Abschluß der Regierungskonferenz vorgelegt werden könnten; außerdem sollte sie mit der Ausarbeitung eines Gesamtdokuments über die Erweiterung beginnen. Desweiteren forderte der Rat die Kommission auf, möglichst bald eine eingehende Analyse des Finanzierungssystems der Europäischen Union durchzuführen, um unmittelbar nach Abschluß der Regierungskonferenz eine Mitteilung über den künftigen Finanzrahmen der Union nach dem 31. Dezember 1999 vorzulegen, in dem die Erweiterungsperspektive berücksichtigt wird.

Die Kommission entspricht den Aufforderungen des Rates mit dieser Mitteilung Agenda 2000, die auch die Stellungnahmen zu den einzelnen Beitrittsanträgen enthält. Hier werden in einem einzigen Dokument die breiteren Perspektiven für die Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Politik nach der Jahrtausendwende, die horizontalen Fragen der Beitrittsproblematik sowie der künftige Finanzrahmen nach dem Jahr 2000 vor dem Hintergrund einer erweiterten Union dargestellt.

Im Vergleich zu den früheren großen Finanzpaketen spielt die Erweiterung in der Agenda 2000 eine weitaus größere Rolle. Denn die Beitrittskandidaten sind zahlreicher, unterschiedlicher und ohne Ausnahme künftige Nettoempfänger. Überdies sind die politischen Reformen ebenso wie die Integration der neuen Mitgliedstaaten in einem äußerst strengen Finanzrahmen zu verwirklichen.

Die Entwicklungen seit der Einheitlichen Europäischen Akte

Im Laufe nur eines Jahrzehnts hat sich das Profil Europas erheblich verändert. Im Zuge der zwei aufeinanderfolgenden Erweiterungen ist die Zahl der Mitgliedstaaten auf 15 gestiegen. Zwei große Vertragsreformen, die Einheitliche Akte und der Vertrag über die Europäische Union, haben den institutionellen und politischen Rahmen der Union entscheidend verändert. In zwei großen Finanzpaketen wurden Ziele und Mittel des weiteren Integrationsprozesses neu definiert.

Diese Entwicklungen verliehen der europäischen Integration eine neue Dynamik, die ihresgleichen nur in den Anfangsjahren der Gemeinschaft kannte. Katalysatoren dieser Entwicklung waren der Binnenmarkt sowie eine beispiellose Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, die ihren Ausdruck im raschen politischen Ausbau des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts fand. Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), der durch die Einheitliche Akte eingeleitet und im Maastrichter Vertrag

förmlich verankert wurde, verstärkte diese Entwicklung durch Förderung der wirtschaftlichen Stabilität und des Vertrauens.

Der wiedergewonnene Schwung der europäischen Integrationsbewegung beruhte sowohl auf einem starken und entwicklungsfähigen vertraglichen Rahmen als auch auf einer soliden und stabilen mittelfristigen finanziellen Vorausschau sowie einem Konsens unter den Organen über die Notwendigkeit strikter Haushaltsdisziplin und einer moderaten Weiterentwicklung der Unionspolitik. Trotz einer erheblichen Ausweitung ihrer Tätigkeiten im vergangenen Jahrzehnt ist der Haushalt der Gemeinschaft deutlich hinter den Ausgabenplafonds zurückgeblieben. Gemessen an den tatsächlichen Zahlungen betrug der Haushalt 1997 1,17 % des BSP anstelle der Obergrenze von 1,23 % in der finanziellen Vorausschau.

Daß die europäische Integration im vergangenen Jahrzehnt eine historische Beschleunigung erfuhr, lag auch an den Entwicklungen außerhalb der Union. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der Sowjetunion eröffneten sich der internationalen Zusammenarbeit neue Perspektiven, und die Europäische Union gewann eine Schlüsselrolle bei der Förderung des friedlichen Wandels und der Stabilität in ganz Europa. Deutlich wurde diese Rolle insbesondere in ihrer Unterstützung der deutschen Wiedervereinigung und in ihrer umfangreichen Hilfe für die Länder in Mittel- und Osteuropa (MOEL). In Kopenhagen eröffnete der Europäische Rat im Jahr 1993 diesen Ländern Perspektiven für einen Beitritt zur EU. In Essen wurde anschließend eine ehrgeizige Heranführungsstrategie beschlossen.

Engere Beziehungen wurden auch mit den aus der früheren Sowjetunion hervorgegangenen Neuen Unabhängigen Staaten sowie mit den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums aufgebaut. Wie eng und vielfältig die Beziehungen der Europäischen Union zu ihren Partnern in Westeuropa und zu den Vereinigten Staaten sind, zeigte sich in der Errichtung des Europäischen Wirtschaftsraums und in der neuen Transatlantischen Agenda. Auf wirtschaftlicher Ebene spielte die Union eine entscheidende Rolle beim erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde und der Einrichtung der Welthandelsorganisation (WTO). Sie bestätigte damit ihren Einfluß als zentraler Akteur im Kontext der wachsenden Globalisierung.

Diese unstrittigen Erfolge dürfen jedoch nicht über die Schwierigkeiten hinwegtäuschen, denen sich die Europäische Union in den vergangenen Jahren gegenüber sah und die vor allem wirtschaftlicher Natur sind. Nach einer Phase starken Wirtschaftswachstums Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre, in der 9 Millionen Arbeitsplätze geschaffen wurden, verursachte der anschließende Konjunkturrückgang in der ganzen Union wachsende Arbeitslosigkeit und erschwerte die Haushalts- und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten. Dennoch wurden seither beträchtliche Fortschritte erzielt, was nicht zuletzt an den Konvergenzprogrammen lag, die gemäß den neuen Vertragsbestimmungen zur Vorbereitung der WWU aufgestellt wurden. Auf Unionsebene wurde die politische Koordinierung verstärkt. Neue Initiativen förderten das Potential Europas als wirtschaftliche Einheit. Obwohl diese Maßnahmen dazu beitragen, daß die wirtschaftlichen Aussichten Europas so gut sind wie seit Jahren nicht mehr, hält sich die Arbeitslosigkeit auf einem unannehmbar hohen Niveau.

Manche Schwierigkeiten waren jedoch auch politisch und psychologischer Natur. Die Debatten im Zusammenhang mit der Ratifikation des Maastrichter Vertrags haben

zeigt, daß die Bürger sich von dem beschleunigten institutionellen Zusammenwachsen Europas überrollt fühlten und sich nicht damit identifizieren konnten. Einerseits nahm die Bedeutung, die die Europäische Union inzwischen in der Tagespolitik gewonnen hat, zu, andererseits machten die Bürger die Erfahrung, daß die sie unmittelbar betreffenden Probleme weiter bestanden oder sich sogar verstärkten. Da die Europäische Union so wichtig geworden ist, stellen die Bürger große Erwartungen an sie. Sie wollen gehört und einbezogen werden, sie erwarten Antworten auf die sie unmittelbar betreffenden Probleme wie Arbeitslosigkeit, zunehmende Umweltverschmutzung, öffentliche Gesundheit, Drogen, Kriminalität oder Instabilität an den Außengrenzen.

Der Vertrag von Amsterdam

Vor dem Eintritt in eine neue entscheidende Phase der Geschichte Europas galt es den Vertrag zu modernisieren, das Europa der Bürger zu stärken, die Handlungsfähigkeit der Union nach außen zu verbessern und den institutionellen Rahmen zu reformieren. Das war die Aufgabe der soeben beendeten Regierungskonferenz. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden in diesen Bereichen wichtige Fortschritte gemacht. Erst teilweise verwirklicht wurden dagegen die institutionellen Reformen; sie müssen noch vor der Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Die neuen Bestimmungen über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die Einbeziehung des Schengener Abkommens in den Vertrag stellen aber einen wichtigen Schritt in Richtung auf das Europa der Bürger dar. Mit der Einfügung eines Titels über die Beschäftigung wird dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit auch im Vertrag der hohe Stellenwert eingeräumt, der ihm gebührt. Die Änderungen der Bestimmungen über die Sozial- und die Umweltpolitik sind Ausdruck des Bemühens um ein menschlicheres und bürgernahes Europa.

Im neuen Vertrag werden auch das Instrumentarium der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Kohärenz zwischen dieser und der Außenwirtschaftspolitik gestärkt. Die Europäische Union kann nunmehr ihre Präsenz und ihren Einfluß in der internationalen Politik schrittweise ausbauen und eine Außenpolitik betreiben, die ihrem Potential besser gerecht wird und den Wünschen der Bürger mehr entgegenkommt.

Auf institutioneller Ebene wurde die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebung durch die Ausweitung der Mitentscheidung und die Vereinfachung der Verfahren wesentlich gestärkt. Bescheidener fiel die Ausweitung der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit aus, wenngleich nunmehr in so wichtigen Bereichen wie der Forschung Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können.

Bis zu weiteren Reformen sollten daher alle Möglichkeiten, die der neue Vertrag für den Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit bietet, in vollem Umfang genutzt werden. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie mit der gemeinsamen Handelspolitik und der GASP. Auch die vorgesehene engere Zusammenarbeit wird dazu beitragen, die Herausforderungen einer größer und heterogener gewordenen Union leichter zu meistern.

Die sehr deutliche Stärkung der Stellung und der Befugnisse ihres Präsidenten werden das Profil und die Effizienz der Kommission erhöhen. Gleichzeitig wird die angekündigte

und in einer Erklärung der Regierungskonferenz erwähnte interne Reform eine Anpassung der Kommission an die Erfordernisse des 21. Jahrhunderts ermöglichen.

Die Stärkung der Organe

Der Vertrag von Amsterdam stellt einen neuen Schritt zur Einigung Europas dar und öffnet das Tor zur Erweiterung der Union. Die Erweiterung darf aber auf keinen Fall zu einer Flucht nach vorn führen. Der Euro muß gemäß dem Vertrag von Maastricht am 1. Januar 1999 eingeführt werden. Gleichzeitig gilt es die Politik der Union in allen Bereichen weiterzuentwickeln und zu vertiefen, um ein größeres und zugleich stärkeres Europa zu schaffen.

Vor allem aber müssen die Organe - gemäß dem Vertragsprotokoll über die Zukunft der Organe - in ihrer Stellung und Funktionsweise rechtzeitig gestärkt werden. Jede Verzögerung könnte das Zustandekommen der Erweiterung in Frage stellen.

Die Kommission schlägt deshalb vor, bereits jetzt einen Termin für die Reform der Stimmengewichtung im Rat zu vereinbaren, die mit der Verringerung der Anzahl der Kommissionsmitglieder auf einen Vertreter je Mitgliedstaat noch vor der nächsten Erweiterung einhergehen soll. Die politische Entscheidung hierüber sollte jedoch - unabhängig vom Zeitpunkt des Beitritts des ersten neuen Mitglieds - bereits geraume Zeit vor dem Jahr 2000 fallen. Für eine substantielle Erweiterung wird diese Reform aber nicht ausreichen, wie im übrigen auch aus Artikel 2 des Protokolls über die Zukunft der Organe hervorgeht. Die Kommission schlägt daher vor, möglichst bald nach der Jahrtausendwende eine neue Regierungskonferenz einzuberufen, um eine tiefgreifende Reform der Bestimmungen des Vertrages über die Zusammensetzung und Funktionsweise der Organe herbeizuführen, die in jedem Falle zur generellen Einführung der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit führen muß.

Die Erweiterung der Europäischen Union

Die Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Länder und Zypern ist für die Union ein Unterfangen von historischer Bedeutung, aber auch eine Chance für Europa, seine Sicherheit, seine Wirtschaft, seine Kultur, seinen Platz in der Welt. Die Ausdehnung des Modells der friedlichen und gewollten Integration freier Nationen auf den gesamten europäischen Kontinent ist ein Garant für Stabilität. Über 100 Millionen neue Bürger in der Union werden den Handel und die Wirtschaft beleben und dem Zusammenwachsen der Märkte neuen Schwung verleihen. Die kulturelle Vielfalt Europas wird eine Quelle der Kreativität und des Reichtums sein. Auch auf der internationalen Bühne gewinnt die Union durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten an Gewicht und Einfluß.

Gleichzeitig stellen allein die Zahl der Beitrittskandidaten und das damit verbundene sehr große wirtschaftliche und soziale Gefälle die Europäische Union vor nie dagewesene institutionelle und politische Herausforderungen. Ihre Bevölkerung wird möglicherweise um mehr als ein Viertel auf nahezu 500 Millionen anwachsen, das Gesamt-BIP jedoch nur um knapp 5 %. Trotz der enormen Anstrengungen dieser Länder wird ihre Eingliederung in die bestehenden Programme und Strukturen eine schwierige Aufgabe sein. Der Erweiterungsprozeß wird der Union auch größte Sorgfalt in ihren Beziehungen zu den anderen Partnern in Europa und der übrigen Welt abverlangen, wenn der

Erweiterungsprozeß zu mehr internationaler Sicherheit und Zusammenarbeit beitragen soll.

Die vor uns liegenden Herausforderungen

Mit einem neuen Vertrag, einem starken Euro und einem großen Binnenmarkt dürfte die Europäische Union beflügelt durch die Dynamik der Erweiterung für das nächste Jahrhundert besser gerüstet sein als unter den gegenwärtigen Bedingungen. Daher sind Überlegungen darüber anzustellen, wie längerfristige innere und äußere Entwicklungen das weitere Geschehen bestimmen und die Art und Weise beeinflussen werden, in der die Union ihre Ziele verwirklichen kann.

In diesen Überlegungen muß auch eine Antwort auf die Frage gefunden werden, wie das europäische Gesellschaftsmodell im 21. Jahrhundert weiterentwickelt und wie den wichtigsten *Anliegen der Bürger* am besten entsprochen werden kann. Die größte Sorge bereiten die unannehmbar hohe Arbeitslosigkeit und die soziale Ausgrenzung, die an den Grundfesten der Gesellschaft rütteln. Auch die wachsende Gefährdung der natürlichen Umwelt ist ein Thema, das alle Bürger in zunehmendem Maße beunruhigt. Weitere Themen, die den Bürger intensiv beschäftigen, sind Drogenmißbrauch und organisierte Kriminalität.

Die *demographische Struktur* der Union wird sich in den kommenden 25 Jahren dramatisch verändern. Die Zahl der über 60jährigen wird um 37 Millionen zunehmen, während die erwerbstätige Bevölkerung um 13 Millionen sinkt. Damit kommen auf die Renten- und Sozialversicherungssysteme stärkere Belastungen zu, die - will man das hohe Leistungsniveau aufrechterhalten - nur durch eine Koppelung von Reformen und Steigerung der Wirtschaftsleistung aufgefangen werden können. Im Hinblick auf die sich wandelnde Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung müssen aber auch verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um die Ausbildung der Jugend zu verbessern und den Bürgern Aussicht auf ein volles Erwerbsleben mit ständiger Fortbildung zu geben. Besondere Aufmerksamkeit erfordern die stärkere Beteiligung der Frauen an Arbeitswelt und Gesellschaft und die Veränderung der Familienstruktur.

Neue Technologien werden immer rasanter entwickelt und kommen in immer mehr Bereichen zum Einsatz. Technische Neuerungen werden weitreichende Auswirkungen auf alle Aspekte des gesellschaftlichen Lebens haben. Es bedarf besonderer Anstrengungen, um die neuen Möglichkeiten der Arbeitsorganisation zu nutzen und dabei Flexibilität mit individuellen Bedürfnissen in Einklang zu bringen. Der technologische Wandel kann zur Steigerung der Produktivität beitragen, indem er Fähigkeiten und Fertigkeiten der Arbeitskräfte erweitert, Arbeitsmittel verbessert und Produktionsprozesse vereinfacht. In den Bereichen, in denen diese Kombination besonders erfolgreich ist, wie etwa in der Informationsgesellschaft, in der Bio- oder der Umwelttechnologie, bietet der technische Fortschritt beträchtliche Chancen für Wachstum und Arbeitsplätze. Um dieses Potential voll auszuschöpfen, muß in Forschung, in neue Anlagen und Managementstrukturen sowie in Maßnahmen zur kontinuierlichen Qualifizierung der Humanressourcen investiert werden. Der technische Fortschritt sollte dabei allen Teilen der Gesellschaft zugute kommen.

Die gegenwärtige *Umstrukturierung der Märkte und Unternehmen*, die durch Innovation, Wettbewerb und internationalen Handel ausgelöst wurde, wird durch die Schaffung des

Binnenmarkts beschleunigt und zur Modernisierung der Verarbeitungsindustrie führen, während gleichzeitig der Dienstleistungssektor rasch wachsen wird, was vor allem die Entstehung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) begünstigt. Auch der öffentliche Sektor wird sich entsprechend anpassen müssen. Die wichtigste Aufgabe hierbei ist es, ein Gleichgewicht zwischen den wirtschaftsdynamischen und den sozialen Aspekten des Strukturwandels herzustellen, das sowohl Flexibilität für die Wirtschaft als auch Sicherheit für den Bürger verspricht. Umstrukturierung ist zwar insgesamt gesehen notwendig und nützlich, doch das damit verbundene Beschäftigungspotential kann sich nicht voll entfalten, solange es dem *Arbeitsmarkt* an *Flexibilität* mangelt und Diskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage bestehen. Erschwerend hinzu kommt die anhaltend geringe Mobilität der Erwerbsbevölkerung innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten wie auch innerhalb der Gemeinschaft.

Die Europäische Union wird sich an die *fortschreitende Globalisierung* anpassen müssen. Sie verfügt aber über gute Voraussetzungen, um aus diesem Trend Nutzen zu ziehen. Ihre Leistungsbilanz gegenüber dem Rest der Welt ist positiv und der Überschuß ist mit der Liberalisierung der Märkte sogar noch gewachsen. Die außereuropäische Dimension der Gemeinschaftspolitik in Bereichen wie Umwelt oder Energie wird mehr als in der Vergangenheit zu einem wesentlichen Bestandteil der Außenpolitik der Union. Ferner muß sich die Union zunehmend auf eine *multipolare Welt* einstellen. Ihre wirtschaftliche und geopolitische Lage verleiht ihr jedoch genügend Gewicht, um in dieser multipolaren Welt eine wichtige Rolle zu spielen. Zu diesem Zweck ist ein kohärentes und gleichzeitig globales Konzept für die Außenbeziehungen zu entwickeln.

*

* *

Vor diesem Hintergrund legt die Kommission ihre Mitteilung "Agenda 2000" vor, in der die künftigen Herausforderungen der Union ausführlich dargestellt werden.

Im ersten Teil wird die Entwicklung der Politik der Europäischen Union in den verschiedenen Bereichen beschrieben. Auf der Grundlage des neuen Vertrags von Amsterdam geht es um politische Entscheidungen, die die Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum und dauerhafte Beschäftigung in der Gemeinschaft schaffen sollen. Im Vordergrund stehen dabei bessere allgemeine und berufliche Bildung, moderne Beschäftigungsformen und -bedingungen sowie bessere Lebensbedingungen. Weitere Reformen der Strukturpolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) werden die Union immer stärker zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums verpflichten und gleichzeitig auf die Erweiterung vorbereiten. Schließlich wird eine Antwort auf die Frage gesucht, wie die Außenbeziehungen der Union kohärenter und effizienter gestaltet werden können.

Im zweiten Teil geht es um die Herausforderung, die die Erweiterung darstellt. Es werden die wichtigsten Schlußfolgerungen aus den einzelnen Stellungnahmen zu den Anträgen der beitrittswilligen Staaten gezogen und Empfehlungen ausgesprochen. Die Kommission erläutert hier ihren Standpunkt zur Einleitung des Beitrittsprozesses und zur Intensivierung der Heranführungsstrategie. In Band II dieser Mitteilung werden die

Auswirkungen der Erweiterung auf die Politik der Europäischen Union untersucht und die intensivierte Heranführungsstrategie ausführlich dargelegt.

Im dritten Teil wird der Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006 vorgestellt, der belegt, daß das zweifache Ziel der Vertiefung und der Erweiterung der Europäischen Union auch unter Beibehaltung der Eigenmittelobergrenze von 1,27 % des BSP und damit unter Wahrung der Haushaltsdisziplin erreicht werden kann. Außerdem wird auf die Frage der künftigen Finanzierung eingegangen.

Diese Mitteilung liefert damit ein klares und zusammenhängendes Bild von der Europäischen Union am Beginn des 21. Jahrhunderts.

ERSTER TEIL: DIE POLITIKEN DER UNION

Die Union nach dem Jahr 2000

Innerhalb wie außerhalb der Union vollzieht sich ein rascher Wandel, der von Europa Anpassungen, Weiterentwicklungen und Reformen verlangt. Die Gemeinschaft muß sich mehr denn je auf das Wesentliche konzentrieren, d.h. auf die Tätigkeitsbereiche, in denen ein zusätzlicher Nutzen erreicht werden kann. Der Kommission kommt auf Grund ihres Initiativrechts bei der Neuorientierung der Unionspolitiken eine entscheidende Rolle zu. Gleichzeitig muß sie ihre Maßnahmen überdenken und ihre Verwaltungs-, Koordinierungs- und Kontrollkapazitäten verbessern. In einem größeren und weniger homogenen Europa wird es mehr noch als bisher darauf ankommen, daß die Kommission entschieden für die gemeinsamen Interessen eintritt. Dazu ist es unbedingt notwendig, daß sie ihre Strukturen neugliedert und modernisiert.

Zunächst einmal gilt es, die *interne Politik* in vier Schwerpunktbereichen auszubauen, d.h. die Voraussetzungen für ein nachhaltiges, beschäftigungswirksames Wachstum zu schaffen, das vorhandene Fachwissen und die neuen Technologien zu nutzen sowie die Lebensbedingungen zu verbessern.

Die Ziele der *Kohäsionspolitik* sind im Vertrag klar festgelegt. Nach der Erweiterung wird in der dann zwangsläufig noch heterogeneren Union der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt zunehmende Bedeutung erhalten. Sich hierfür zu engagieren heißt also in die Zukunft investieren. Dabei ist allerdings zu klären, wie wir die vorhandenen Instrumente so anpassen können, daß sie den Aufgaben der Zukunft und den Herausforderungen der Erweiterung gerecht werden.

Die Reform der *Gemeinsamen Agrarpolitik* von 1992 hat sich als sehr erfolgreich erwiesen. Nun ist es an der Zeit, die Reform zu vertiefen und die Entwicklung hin zu Weltmarktpreisen, gekoppelt mit direkten Einkommensbeihilfen, zu beschleunigen. Dafür sprechen mehrere Gründe: die Gefahr neuer Ungleichgewichte des Marktes, die Aussicht auf neue Handelsverhandlungen, der Wunsch nach einer umweltschonenderen und qualitätsorientierten Landwirtschaft sowie, last but not least, die Aussicht auf die Erweiterung. Gleichzeitig zeichnet sich immer stärker die Notwendigkeit einer eigenständigen Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums ab.

In den *Außenbeziehungen* ist es an der Zeit, daß die Union eine in jeder Hinsicht effiziente Außenpolitik entwickelt. Der Vertrag von Amsterdam sieht ein besser geeignetes Instrument für den weiteren Ausbau der GASP vor. Der Euro eröffnet der Union die einmalige Chance, zu einer der führenden Finanzmächte aufzusteigen. Mit der Erweiterung wächst auch ihr Einfluß. Europa ist derzeit weltweit als Partner sehr gefragt. Diese Gelegenheit muß die Union nutzen, denn sie hat zum einen politische und wirtschaftliche Interessen zu schützen und kann zum anderen zur Sicherung des Friedens und der Demokratie, zur Verteidigung der Menschenrechte und zur Erhaltung der Werte einen wichtigen Beitrag leisten.

I. INTERNE POLITIKBEREICHE

Die Wirtschafts- und Währungsunion und ein Binnenmarkt, dessen Potential voll genutzt wird, werden Europa als Wirtschaftsgefüge stärken und zu einem nachhaltigen Wachstum beitragen. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft hängt von der Dynamik der Unternehmen sowie von den Fähigkeiten und Kenntnissen der Menschen ab. Damit durch Wachstum auch neue Arbeitsplätze entstehen können, bedarf es moderner Beschäftigungssysteme. Neben diesen rein wirtschaftlichen Zielen wünschen die Bürger Europas außerdem eine von Zusammenhalt und Solidarität geprägte, keine Ausgrenzung zulassende Gesellschaft, einen hohen Lebensstandard, eine saubere Umwelt sowie Freiheit, Sicherheit und Recht. Die interne Politik der Union muß noch entschiedener auf diese Ziele ausgerichtet werden.

1. DIE VORAUSSETZUNGEN FÜR NACHHALTIGES WACHSTUM UND NEUE ARBEITSPLÄTZE SCHAFFEN

Die Union bereitet weiterhin mit aller Kraft die *Wirtschafts- und Währungsunion* vor. So wurden bereits die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Einführung des Euro am 1. Januar 1999 erfolgen kann. Da die Mitgliedstaaten alles daran setzen, die Konvergenzkriterien zu erfüllen, sind die Aussichten günstig, daß viele von ihnen von Beginn an Mitglied der Euro-Zone sein werden. Der Euro wird nicht nur für anhaltende Stabilität, höhere Markteffizienz und eine verstärkte Investitionstätigkeit sorgen; er wird auch ein effizienteres *makroökonomisches Management* in Europa ermöglichen. Mit der Amsterdamer Entschließung zu Wachstum und Beschäftigung und dem Bündnis für Stabilität und Wachstum ist ein günstiger Rahmen für mehr Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze geschaffen worden.

Der *Binnenmarkt* kann entscheidend zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung beitragen, wenn sein Potential voll genutzt wird. Dazu muß der vom Europäischen Rat in Amsterdam verabschiedete Aktionsplan in allen seinen Komponenten umgesetzt werden. Effizientere Vorschriften sowie der Wegfall aller Wettbewerbsverzerrungen und sektorspezifischen Hemmnisse werden Europa zu einem dynamischen und attraktiven Wirtschaftsstandort machen. Darüber hinaus muß der Binnenmarkt allen Bürgern zugute kommen. Seine Instrumente sind so einzusetzen, daß die Interessen der Union weltweit besser gewahrt werden und die Union international stärker präsent ist.

Je weiter die Integration fortschreitet, desto wichtiger wird es für die Marktteilnehmer, daß die Kommission die *Wettbewerbsregeln* strikt anwendet und u.a. die Vergabe staatlicher Beihilfen streng überwacht, um die wirtschaftliche Leistung der Union insgesamt zu steigern. Hierzu werden die Vorschriften vereinfacht und die entsprechenden Überwachungs- und Durchsetzungsstrukturen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten modernisiert, wobei eine möglichst weitgehende Dezentralisation angestrebt wird. Die Union sollte sich auch um eine verstärkte internationale Zusammenarbeit in der Wettbewerbspolitik bemühen.

Da die *kleinen und mittleren Unternehmen* nachweislich ein hohes Potential für die Schaffung von Arbeitsplätzen besitzen, muß die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen auch in Zukunft ein vorrangiges Ziel bleiben. Das bedeutet: weniger Vorschriften und Bürokratie, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen kleinen und großen Unternehmen und besserer Zugang der KMU zu Krediten und Kapital. Damit kommt insbesondere der geplanten neuen Darlehensfazilität der EIB große Bedeutung zu. Ferner sollte die Union auch weiterhin Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der KMU finanzieren.

Nachdem nunmehr die nachhaltige Entwicklung als ein Ziel der Union im Vertrag von Amsterdam verankert ist, muß auf einen Übergang zu umweltfreundlicheren Verbrauchs- und Produktionssystemen hingewirkt werden. Die Berücksichtigung der neuesten technischen Entwicklungen in der Umweltpolitik und der Rückgriff auf neue Instrumente wie marktgestützte Anreizmaßnahmen können die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und Dienstleistungen verbessern.

Der Ausbau der *Transeuropäischen Netze* (TEN) wird fortgesetzt werden mit dem Ziel, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und den Zusammenhalt innerhalb der Union durch engere Bindungen zwischen den Regionen zu verstärken. Gleichzeitig werden flankierende Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der Verkehrssysteme - unter Nutzung der neuen Technologien - erforderlich sein, um Problemen wie Verkehrsstaus, Umweltverschmutzung und Klimaveränderungen entgegenzuwirken. Den transeuropäischen Netzen kommt auch deshalb große Bedeutung zu, weil durch sie neue Verbindungen zu den beitrtrittswilligen Ländern in Mittel- und Osteuropa hergestellt werden können. Gerade wegen der transeuropäischen Dimension dieser Netze erscheint es gerechtfertigt, auf Unionsebene ihren Ausbau weiterhin kräftig zu unterstützen.

Die von der Gemeinschaft gewährten Zuschüsse für einschlägige Projekte in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation können als Anlauffinanzierung eine wichtige Rolle spielen. Anders als im Finanzierungszeitraum 1994-1999, in dem die Kommission hauptsächlich Vorarbeiten finanziert, beginnt im nächsten Finanzzeitraum bei vielen der als vorrangig eingestuften Projekte die eigentliche Bauphase, die höhere Gesamtausgaben mit sich bringt. Durch die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten erhöht sich nicht nur die Reichweite der transeuropäischen Netze, sondern auch der Finanzierungsbedarf. Als Geldquellen stehen beispielsweise der Kohäsionsfonds, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und die Europäische Investitionsbank/der Europäische Investitionsfonds (EIB/EIF) zur Verfügung. Doch selbst wenn es gelingt, diese Finanzierungsinstrumente noch besser zu koordinieren und zusätzlich noch öffentliche oder private Gelder zu mobilisieren, wird dies zur Deckung des für diesen Bereich ermittelten Finanzbedarfs nicht ausreichen. Mithin werden zusätzliche Haushaltsmittel beschafft werden müssen.

2. DAS WISSEN IN DEN VORDERGRUND STELLEN

Wichtigste Merkmale der Weltwirtschaft heute sind die rasch fortschreitende Globalisierung und der rasant zunehmende Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken. Diese Techniken bedingen die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft und fördern die Entwicklung neuer immaterieller Güter.

Damit daraus der größtmögliche Nutzen für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung gezogen werden kann, muß die Entwicklung, Verbreitung und Benutzung dieser immateriellen Güter Vorrang erhalten. Die *Politiken zur Wissensförderung* - Forschung, Innovation, allgemeine und berufliche Bildung - sind daher für die Zukunft der Union von entscheidender Bedeutung.

Technologischer Wandel und Innovation stellen Europa vor große Herausforderungen, zumal die Konkurrenten auf dem Weltmarkt ihre Anstrengungen in dieser Hinsicht erheblich verstärkt haben. Die Gemeinschaft muß also unbedingt ihrer Politik auf dem Gebiet der *Forschung und technologischen Entwicklung* neue Impulse verleihen. Diese Politik muß gegenüber den innerstaatlichen Programmen einen reellen "zusätzlichen Nutzen" bewirken. Das ist das wichtigste Ziel des Fünften Rahmenprogramms, das mit mehr Mitteln auszustatten sein wird als das laufende Programm. Die Union muß sich auf Forschungen konzentrieren, die auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft abstellen und somit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen. Europa muß wissenschaftliche und technologische Fortschritte in Erfolge für Industrie und Handel ummünzen. Der Mittelstand ist in diesem Zusammenhang ein ganz besonders wichtiger Innovationsfaktor. Die Gründung innovativer High-Tech-Unternehmen in Europa muß gefördert werden. Darüber hinaus muß die Union ihren Rückstand bei der Verbreitung neuer Techniken und in bezug auf das geistige Eigentum an ihren Forschungsergebnissen aufholen.

Wie die Forschung gehören die *allgemeine und berufliche Bildung* zu den grundlegenden immateriellen Investitionsgütern. Die Union wird weiterhin vorrangig konkrete Maßnahmen zur Förderung des Austauschs von Jugendlichen, Wissenschaftlern und Lehrkräften nach dem Beispiel der Programme Sokrates, Leonardo und Jugend für Europa fördern. Angesichts des Erfolges von Aktionen wie Erasmus sind neue Maßnahmen zur Förderung der grenzübergreifenden Mobilität der europäischen Bürger in Aussicht zu nehmen. Ein Austauschprogramm für junge Auszubildende soll in Kürze in die Wege geleitet werden. Gleichzeitig wäre auch das Programm für den Europäischen Freiwilligendienst auszubauen. Die Programme der neuen Generation werden über innovative grenzübergreifende Projekte und den Austausch bewährter Methoden auf die Förderung des lebenslangen Lernens abzielen.

Die *Informationsgesellschaft* ist für die europäische Wettbewerbsfähigkeit von zentraler Bedeutung. Sie muß u.a. in Bereichen wie elektronischer Geschäftsverkehr und audiovisuelle Medien gefördert werden. Darüber hinaus ist sie ein hervorragendes Instrument im Dienste der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der Kultur. Es gilt daher, insbesondere in den Schulen die Kenntnis der neuen Technologien zu verbessern.

3. DIE BESCHÄFTIGUNGSSYSTEME MODERNISIEREN

Damit Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ihre Beschäftigungswirkung in vollem Umfang entfalten können, müssen die *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken* modernisiert werden. Obwohl diese Politiken in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, hat die Union einen Bezugsrahmen aufgestellt, der auf den in Essen verabschiedeten und in Amsterdam bekräftigten Beschlüssen aufbaut. Alle Möglichkeiten, die der neue Beschäftigungstitel des Vertrags vorsieht, beispielsweise Pilotprojekte, Austausch bewährter Methoden, Benchmarking und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, sollten genutzt werden. Auf diese Weise kann eine echte, alle Akteure einbeziehende und den sozialen Dialog stimulierende Koordinierung der innerstaatlichen Beschäftigungspolitiken stattfinden. Ziel ist dabei eine maximale Flexibilität für die Unternehmen und eine größtmögliche Sicherheit für den Einzelnen.

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten werden mehrere ihrer Politiken überdenken müssen, wenn sie folgendes erreichen wollen: ständige Investitionen zur Verbesserung der Fähigkeiten der Arbeitskräfte mit dem Ziel, die notwendige Flexibilität zu erzielen; Verbesserung der Erwerbsquote durch flexiblere Formen der Arbeitsorganisation; Förderung der Mobilität sowie Antizipieren und Auffangen der Umstrukturierungseffekte durch angemessene Information und Konsultation der Arbeitnehmer sowie durch Verbesserung ihrer beruflichen Wiedereingliederung und Förderung von Unternehmensgründungen. Die Sozialschutzregelungen sollten beschäftigungsfreundlicher gestaltet werden. Die Arbeitslosenunterstützungssysteme müssen unter Berücksichtigung des sich zunehmend durchsetzenden Konzepts vom lebenslangen Lernen auf größere Einsatzfähigkeit im Erwerbsleben abstellen. Schließlich sollten auch die Steuersysteme angemessene Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bieten.

Die *Reform der Renten- und Gesundheitsversorgungssysteme* stellt die Mitgliedstaaten und die Union angesichts der Bevölkerungsüberalterung vor besondere Herausforderungen. Soziale Sicherung und Finanzierbarkeit müssen in Einklang gebracht werden. Die Modernisierung der Sicherungssysteme muß auf einer gemeinsamen Analyse, koordinierten Politiken sowie dem Dialog mit den Sozialpartnern aufbauen. Die Union wird weiterhin ein Forum sein, in dem langfristige Perspektiven erörtert und gemeinsame Aufgaben festgelegt werden. Erforderlichenfalls können Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden, die, insbesondere für die Rentenfonds in der Euro-Zone, einen neuen gemeinsamen Rahmen bilden werden.

4. DIE LEBENSBEDINGUNGEN VERBESSERN

Die Wachstums- und Beschäftigungsaussichten für die nächsten zehn Jahre sind vielversprechend. Indessen könnte es weiterhin in der Union bzw. zwischen einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede in der Beschäftigung und der sozialen Entwicklung geben. Es wird besonderer Anstrengungen bedürfen, damit die Wachstumseffekte zur Förderung einer von *Zusammenhalt geprägten, keine Ausgrenzung zulassenden Gesellschaft* beitragen. Über den gezielten Einsatz der

Strukturfonds und anderer gemeinschaftlichen Finanzierungsinstrumente hinaus kann die Union die Mitgliedstaaten dadurch unterstützen, daß sie bewährte Methoden fördert und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und jeglicher Form von Diskriminierung erleichtert.

Jüngste Ereignisse haben das Bewußtsein der Europäer für Fragen der *Volksgesundheit* geschärft. Es ist dringend erforderlich, aus dieser Situation die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, insbesondere mit Blick auf die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit. Vor allem gilt es, Überlegungen anzustellen über das System der Genehmigungen für die Erzeugung und den Absatz von Produkten, die unter dem Gesichtspunkt der Volksgesundheit von Belang sind. Dabei sollte der durch den Vertrag von Amsterdam ergänzte Artikel 129 in vollem Umfang genutzt werden. Außerdem sollte die Union auf internationaler Ebene nach Maßgabe der multilateralen Vorschriften ihr Konzept und ihre hohen Standards in diesem Bereich verteidigen.

Um den *Herausforderungen des Umweltschutzes* in einer erweiterten Union begegnen zu können, sind eine effizientere Anwendung und Durchsetzung des *acquis* in diesem Bereich zu gewährleisten. Es ist verstärkt dafür zu sorgen, daß bei der Konzeption und Durchführung aller relevanten Gemeinschaftspolitiken auch umweltpolitischen Überlegungen Rechnung getragen und damit den Forderungen der Bürger nach mehr "Lebensqualität" entsprochen wird.

Die Globalisierung und die zunehmende wirtschaftliche Integration haben zur Folge, daß die Kostenwirksamkeit für eine effiziente Umweltschutzpolitik ein entscheidender Faktor ist. Das gilt auch für die verstärkte Zusammenarbeit mit den Interessengruppen, wie sie beim Auto/Öl-Programm erfolgreich praktiziert wurde. Damit wird nicht nur die Umweltsituation in der Union erhalten und verbessert; es bietet sich auch eine Möglichkeit zur Erfüllung der Verpflichtungen, welche die Union im Rahmen der Folgemaßnahmen zur UN-Sondergeneralversammlung zum Thema Umwelt und nachhaltige Entwicklung eingegangen ist.

Das Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, gehört zu den Grundrechten des europäischen Bürgers. Allerdings kann die Freizügigkeit nur dann von allen Bürgern als echter Vorteil empfunden werden, wenn sie mit einem adäquaten Maß an Sicherheit und Recht einhergeht. Der Vertrag von Amsterdam trägt diesem zweifachen Erfordernis insofern Rechnung, als darin die schrittweise Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorgesehen ist. Mit der Einbeziehung der Schengen-Kooperation in den Vertrag ist der *acquis* in diesem Bereich ausgeweitet worden.

Der Wanderungsdruck auf Europa wird auch in den kommenden Jahren anhaltend hoch bleiben und wie bisher die wirtschaftliche und soziale Entwicklung stark beeinflussen. Auch in Zukunft werden Menschen, die internationalen Schutzes bedürfen, in Europa Zuflucht suchen.

Probleme wie Kriminalität, Betrug, Korruption, Menschenhandel, illegaler Handel mit Drogen oder anderen unerlaubten Erzeugnissen werden klare gemeinsame Antworten erfordern. Mit dem neuen Vertrag erhält die Union die

Aufgabe, in den Bereichen Überschreiten der Außengrenzen, Einwanderungspolitik, Asylpolitik, Bekämpfung aller Formen der Kriminalität sowie im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Zivil- und in Strafsachen eine umfassende Politik zu erarbeiten. Der in Amsterdam beschlossene Aktionsplan gegen die organisierte Kriminalität ist ein deutliches Zeugnis für die politische Entschlossenheit der Union, in diesem für die europäischen Bürger so wichtigen Bereich rasch voranzukommen.

II. WIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER ZUSAMMENHALT

1. DIE KOHÄSIONSANSTRENGUNGEN FORTSETZEN

Die politische Priorität beibehalten

Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte verankert, was die Strukturfondsreform von 1988 ermöglicht hat. Im Vertrag über die Europäische Union wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt neben der Wirtschafts- und Währungsunion und dem einheitlichen Binnenmarkt zu einem der drei Hauptpfeiler des europäischen Aufbauwerks. Schließlich wird in der Entschließung von Amsterdam zu Wachstum und Beschäftigung der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Priorität eingeräumt.

Die politische Priorität des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts muß eindeutig fortbestehen. Diese Notwendigkeit wird durch die Aussicht auf Erweiterung um neue Länder mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsniveau noch verstärkt. Es bedarf mehr denn je der europäischen Solidarität, um das nach Artikel 130a angestrebte Hauptziel der Verringerung des Entwicklungsgefälles zu erreichen. Diese Solidarität stellt einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität der Union und zur Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus dar. Auch muß weiterhin der ungleichen Fähigkeit der Regionen begegnet werden, eine dauerhafte Entwicklung sicherzustellen und sich an die neuen Bedingungen des Arbeitsmarktes anzupassen, was eine frühzeitige Aktualisierung der Kenntnisse und Fähigkeiten von Männern und Frauen erfordert. Die Strukturfondsmaßnahmen müssen überall in der Europäischen Union wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen, dauerhaftes, beschäftigungswirksames Wachstum und die Schaffung einer qualifizierten, gut ausgebildeten und anpassungsfähigen Erwerbsbevölkerung ermöglichen.

Die finanzielle Solidarität sicherstellen

Der Europäische Rat von Edinburgh hat beschlossen, im Sinne dieser Solidarität am Ende der derzeitigen Finanzsicht einen bedeutenden Anteil (0,46 %) des BSP der Europäischen Union aufzubringen.

Die dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt damit eingeräumte Priorität kam in umfassenden Programmen zum Ausdruck, die partnerschaftlich mit den Mitgliedstaaten und den Regionen sowohl zugunsten der am stärksten benachteiligten Regionen (Ziele 1 und 6) als auch der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel 2) oder der ländlichen Regionen (Ziel 5b)

durchgeführt wurden. Ein weiterer Schwerpunkt waren die Beschäftigung und der industrielle Wandel (Ziele 3 und 4).

Der erste gemäß Artikel 130b des Vertrags erstellte Kohäsionsbericht hat die Notwendigkeit und Wichtigkeit der gemeinschaftlichen Strukturhilfen verdeutlicht und es ermöglicht, Lehren für die Zukunft zu ziehen. Außerdem hat der Bericht gezeigt, daß die Mitgliedstaaten und die Ziel-1-Regionen mit Entwicklungsrückstand insbesondere aufgrund der Strukturfonds- und Kohäsionsfondsinterventionen Fortschritte bei der realen Konvergenz erzielt haben. Trotz der beachtlichen Erfolge ist jedoch vor allem bei der Beschäftigung noch ein weiter Weg zurückzulegen: So geht die Arbeitslosigkeit nicht signifikant zurück und erfaßt nicht nur zahlreiche Regionen mit Entwicklungsrückstand, wo die Disparitäten sogar noch größer geworden sind, sondern auch die wohlhabenderen Teile der Union. Folglich müssen im nächsten Zeitraum der Finanziellen Vorausschau die Maßnahmen zur Unterstützung einer ausgewogenen Entwicklung des Unionsgebiets wie auch zur Erschließung der Humanressourcen in der gesamten Union fortgesetzt werden.

Gleichwohl dürfen die Mittel wegen der Haushaltszwänge nicht über den für 1999 eingeräumten Prozentsatz des BSP der Union (0,46 %) hinaus angehoben werden. Mit Hilfe der zusätzlichen wachstumsinduzierten Mittel und eines effizienteren Einsatzes der verfügbaren Ressourcen wird es möglich sein, sowohl die Weiterentwicklung der Strukturpolitik der Fünfzehnerunion als auch die schrittweise Einbeziehung neuer Mitgliedstaaten von ihrem Beitritt an zu finanzieren.

Folglich muß die für strukturpolitische Maßnahmen bestimmte Rubrik 2 einen bevorzugten Platz im Haushaltsplan der Gemeinschaften behalten. Allerdings ist die automatische und systematische Rebudgetisierung im Rahmen der mehrjährigen Programmplanung zu vermeiden.

Für die Strukturaktionen (Strukturfonds und Kohäsionsfonds) werden somit 275 Mrd. ECU (zu Preisen von 1997) gegenüber 200 Milliarden für den Zeitraum 1993-1999 zur Verfügung stehen. Unter Zugrundelegung der in Teil III dieser Mitteilung aufgestellten Hypothesen werden 45 Mrd. ECU für die neuen Beitrittsländer und davon 7 Mrd. ECU für die Heranführungshilfe reserviert. Die Mitteltransfers für die Beitrittsländer werden aus Gründen der Absorptionsfähigkeit in diesen Ländern nur schrittweise erhöht. In jedem Fall sollten die Gesamtübertragungen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 4 % des BIP eines derzeitigen oder künftigen Mitgliedstaates nicht übersteigen.

Die Zuständigkeiten besser verteilen

Zur Steigerung der Effizienz der Strukturfonds ist ihre Verwaltung zu vereinfachen und die Durchführung flexibler und dezentraler zu gestalten. Dies würde den Grundsätzen modernen Managements und den begrenzten personellen Möglichkeiten besser entsprechen. Im Gegenzug wird die Kommission auf einer größeren Selektivität und Präzision bei der Festlegung der Prioritäten bestehen. Hier dürfte der Begriff der Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten voll zum Tragen kommen. Gleichzeitig sind die Begleit- und

Bewertungssysteme zu verstärken sowie effiziente und strenge Kontrollen durchzuführen.

2. DIE KONZENTRATION VERSTÄRKEN

Die Kommission schlägt vor, die Haushaltsansätze für die Strukturfonds im Zeitraum 2000-2006 bei 210 Mrd. ECU für die derzeitigen 15 Mitgliedstaaten zu konsolidieren. Demensprechend würde die durchschnittliche jährliche Mittelausstattung für die Fünfzehnerunion im neuen Zeitraum gegenüber 1999 geringfügig abnehmen.

Um die Aktionen besser sichtbar zu machen und effizienter zu gestalten, ist die derzeitige Anzahl der Ziele von sieben auf drei zu verringern, davon sollten zwei Ziele regionaler Art sein und ein horizontales Ziel den Humanressourcen gewidmet werden.

Der Prozentsatz der im Rahmen der Ziele 1 und 2 förderfähigen Bevölkerung der Fünfzehnerunion muß von 51 % auf 35 bis 40 % zurückgeführt werden. Dieser Prozentsatz wird unter dem Prozentsatz der im Rahmen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a und Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c förderfähigen Bevölkerung liegen, der bereits zum 1. Januar 2000 verringert werden muß. Im übrigen werden die Maßnahmen zugunsten der Regionen, die vorerst weiter aus den Strukturfonds unterstützt werden (Phasing Out), mit den Regeln der Wettbewerbspolitik und den Regeln für staatliche Beihilfen vereinbar sein müssen.

Die hohe Priorität für Ziel 1 aufrechterhalten

Die Ziel-1-Regionen mit Entwicklungsrückstand, die mit den größten Problemen hinsichtlich Einkommen, Beschäftigung, Produktionssystemen und Infrastruktur konfrontiert sind, sollten dieselbe Priorität wie bisher erhalten. Bekanntlich liegt ihr durchschnittliches Arbeitslosenniveau um 60 % über dem Gemeinschaftsdurchschnitt. In einigen Regionen ist über ein Viertel der Erwerbspersonen arbeitslos.

Deshalb sollte der Gesamtbetrag der den Ziel-1-Regionen zuzuweisenden Strukturfondsmittel rund zwei Drittel der Strukturfondsmittel für die 15 Mitgliedstaaten ausmachen, das entspricht in etwa dem durchschnittlichen Prozentsatz der derzeitigen Programmplanungsperiode.

Der Schwellenwert von 75 % des Pro-Kopf-BIP gegenüber dem Gemeinschaftsdurchschnitt muß künftig strikt eingehalten werden. Auch ist auf eine vollständige Übereinstimmung mit den Regionen zu achten, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrags gefördert werden. Die nach der Revision der Strukturfondsverordnungen von 1993 eingeleiteten Bemühungen um eine objektivere, transparente und gerechte indikative Aufteilung der finanziellen Mittel sind fortzusetzen. Auf der Grundlage von Kriterien, die denen des derzeitigen Zeitraums weitgehend ähneln, gilt es, allein den objektiven Kriterien der förderfähigen Bevölkerung, der Differenz zwischen dem regionalen Wohlstand und dem Gemeinschaftsdurchschnitt und des

nationalen Wohlstands Rechnung zu tragen. Eine zusätzliche Unterstützung würden die Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit erhalten.

Für die Regionen, die derzeit im Rahmen von Ziel 1 förderfähig sind, künftig aber über dem Schwellenwert von 75 % liegen werden, ist ein Phasing Out der Ziel-1-Maßnahmen in einer Übergangsperiode vorzusehen. Die genauen Modalitäten werden später festgelegt. Die Gebiete in äußerster Randlage, für die ein neuer Artikel und ein Protokoll in den Vertrag aufgenommen worden sind, werden aufgrund ihrer besonderen Lage den Ziel-1-Regionen gleichgestellt. Auch für die Regionen im hohen Norden mit sehr geringer Bevölkerungsdichte, die gegenwärtig im Rahmen von Ziel 6 förderfähig sind und nicht unter Ziel 1 fallen, sollten Sonderregelungen gelten.

Wichtig ist, daß ein integriertes Entwicklungskonzept für die Regionen mit strukturellem Rückstand gewählt wird, wie dies derzeit der Fall ist. Der Erfolg der partnerschaftlich mit den Mitgliedstaaten eingeleiteten Bemühungen hängt nämlich von einer geeigneten Koordinierung sämtlicher Elemente der Strukturhilfe ab, unabhängig davon, ob sie den Regionalfonds, den EAGFL-Ausrichtung, den Sozialfonds oder das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) betreffen. Jede Region muß entsprechend ihrem besonderen Bedarf und den gemeinschaftlichen Prioritäten behandelt werden. Die Ausarbeitung der Programme wird unter größtmöglicher Berücksichtigung der von den jeweiligen Regionen angegebenen Prioritäten erfolgen. Ein besonderes Gewicht wird dabei auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gelegt, die eine unerläßliche Voraussetzung für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen ist. Zu diesem Zweck sind Maßnahmen zugunsten der Infrastruktur, der Innovation, der KMU und der Humanressourcen zu unterstützen.

Das Ziel 2 der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung neu definieren

Ein neues Ziel 2, das sich der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung widmet, wird die Maßnahmen zugunsten der anderen Regionen mit Strukturproblemen zusammenfassen. Dabei handelt es sich um Gebiete, in denen sich ein wirtschaftlicher Wandel vollzieht (Industrie und Dienstleistungen), um ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung oder von der Fischerei abhängige Krisengebiete und um Problemgebiete in den Städten. Alle diese Gebiete sind mit Strukturproblemen konfrontiert, die entweder in Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen Umstellung, hoher Arbeitslosigkeit oder in der Entvölkerung des ländlichen Raums zum Ausdruck kommen. In einer begrenzten Anzahl signifikanter Gebiete soll die wirtschaftliche Diversifizierung im Rahmen einer integrierten Strategie gefördert werden.

Nahezu ein Fünftel der Bevölkerung der Union außerhalb der Ziel-1-Regionen lebt in Regionen, in denen die Arbeitslosenquote über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt. Die Jugendarbeitslosigkeit beträgt weiterhin über 30 %. In den Städten gibt es Viertel, in denen die Arbeitslosenquote 30 bis 50 % ausmacht.

Es bedarf einer entschlossenen Strukturpolitik, die darauf abzielt, Diversifizierung zu erleichtern, wirtschaftliche Dynamik wiederherzustellen und aktiven Unternehmergeist zu fördern. Diese Politik muß zur Erschließung des beträchtlichen wirtschaftlichen Entwicklungspotentials dieser Regionen beitragen, die Umstrukturierungen begleiten und die notwendigen Anpassungen begünstigen. Ein ganz besonderes Augenmerk ist dabei auf die allgemeine und berufliche Bildung und auf den Zugang zu den neuen Technologien zu richten, soweit die Qualifikationen den Anforderungen der modernen Wirtschaft nicht entsprechen.

Die neuen Förderprogramme für die Ziel-2-Gebiete müssen auf die wirtschaftliche Diversifizierung abzielen, und dies auch in Regionen, die von einem einzigen Wirtschaftssektor mit rückläufiger Entwicklung stark abhängig sind. Zu diesem Zweck müssen die KMU und die Innovation verstärkt unterstützt werden, und der Berufsbildung, dem lokalen Entwicklungspotential, dem Umweltschutz und der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, insbesondere in den städtischen Problemgebieten, ist Vorrang einzuräumen. In diesen im Wandel begriffenen Regionen sind die Investitionen in Humanressourcen auf der Grundlage einer Strategie der Antizipation und Aktivierung des Arbeitsmarktes sowie von Fortbildungsmaßnahmen zu erhöhen. Die Entwicklung der ländlichen Gebiete muß sich auf bessere Wechselbeziehungen zwischen den Städten und ihrem Umland stützen, was die Diversifizierung der gewerblichen Tätigkeiten, des Handwerks, der kulturellen Aktivitäten und der Dienstleistungen erleichtern dürfte.

Die Kommission wünscht, daß einfache, transparente und spezifische gemeinschaftliche Förderkriterien für die verschiedenen Arten von Gebieten aufgestellt werden, die unter das neue Ziel 2 fallen. Zu berücksichtigen sind dabei relevante sozio-ökonomische Kriterien, wie die Arbeitslosenquote, das Niveau der Beschäftigung in der Industrie, in der Landwirtschaft sowie im Fischereisektor, und deren Entwicklung sowie der Grad der sozialen Ausgrenzung. Der Vereinfachung halber werden die verschiedenen Fonds (EFRE, ESF, EAGFL, FIAF) im Rahmen eines einzigen Programms je Region tätig werden. Die Verwendung der Gemeinschaftskriterien im Rahmen einer Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung von deren regionalen Prioritäten dürfte eine geographische Konzentration auf die unter Gemeinschaftsaspekten am stärksten betroffenen Gebiete bewirken. Dies wird zu einer Gebietsaufteilung führen, die weniger zersplittert und möglichst kohärent mit den Gebieten ist, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrages gefördert werden.

Die derzeitigen Ziel-2- oder Ziel-5b-Fördergebiete, die angesichts der künftigen Auswahlkriterien nicht mehr als förderfähig eingestuft werden, sollten während einer Übergangszeit eine begrenzte finanzielle Unterstützung erhalten.

Über die Hilfe hinaus, die die Strukturpolitik im Rahmen der Ziele 1 und 2 für den gegenwärtigen Wandel im Fischereisektor leistet, könnte das FIAF die Umstrukturierung des Fischereisektors in den Küstengebieten der Union aus Mitteln der Rubrik 1 der Finanziellen Vorausschau unterstützen.

Eine Strategie für die Humanressourcen entwickeln: Ein neues Ziel 3

Die Entwicklung der Humanressourcen wird sowohl in den Ziel-1- und den Ziel-2-Regionen als auch sonst überall in der Union ein Schlüsselfaktor sein und muß kohärent umgesetzt werden. Es muß entschlossen dafür gesorgt werden, die Arbeitsmärkte in Übereinstimmung mit den mehrjährigen Beschäftigungsprogrammen und dem neuen Beschäftigungskapitel im Vertrag von Amsterdam zu modernisieren. Die Priorität ist dem Beschäftigungszugang, dem lebenslangen Lernen und der Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen, einschließlich regionaler und kommunaler Beschäftigungsbündnisse einzuräumen.

Zur Erfassung der nicht unter die Ziele 1 und 2 fallenden Regionen wird ein neues Ziel 3 geschaffen. Das Ziel besteht darin, den Mitgliedstaaten bei der Anpassung und Modernisierung ihrer Ausbildungs-, Berufsbildungs- und Beschäftigungssysteme zu helfen. Diese Anpassung ist nicht nur aus Gründen der zu verbessernden Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft, sondern auch aufgrund von Erwägungen im Zusammenhang mit der Erhaltung des europäischen Gesellschaftsmodells unerlässlich. Die allgemeine Bildung ist ein außerordentlich wichtiges Instrument der sozialen Gerechtigkeit und Integration.

Das neue Ziel 3 wird sich auf einen gemeinsamen europäischen Rahmen stützen, aber hinreichend flexibel sein, um eine Vielzahl von Systemen, Konzepten und Entwicklungsniveaus in den Mitgliedstaaten widerzuspiegeln. Die Strategie und die Finanzierung sollten daher so flexibel sein, daß sie entsprechend den Prioritäten und dem vorgesehenen Interventionsumfang der Mitgliedstaaten angepaßt werden können. Der politische Dialog mit den Mitgliedstaaten sollte gewährleisten, daß sich die Ziel-3-Programme auf ein realistisches und effizientes Maßnahmenbündel konzentrieren und daß die Gelder in einer Weise verwendet werden, die sowohl Kohärenz mit der Hauptausrichtung der nationalen Politik gewährleistet als auch den Beitrag der Union deutlich sichtbar macht. Mit Ziel 3 sollen die Maßnahmen in vier Bereichen gefördert werden, welche die als Bestandteil der Europäischen Beschäftigungsstrategie aufgestellten Leitlinien ergänzen werden:

- Begleitung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels;
- lebenslanges Lernen und Fortbildungssysteme;
- aktive Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit;
- Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

Die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen verringern

Derzeit gibt es 13 Gemeinschaftsinitiativen, die zu 400 Programmen geführt haben, was zahlenmäßig allen sonstigen Strukturmaßnahmen entspricht. Dies ist eindeutig zuviel, zumal sich die Initiativen häufig mit den Hauptprogrammen überschneiden.

Eine Reform ist offensichtlich unerlässlich. Sie muß das Gemeinschaftsinteresse und den innovativen Charakter der Initiativen besser hervorheben.

Zu diesem Zweck schlägt die Kommission vor, die Zahl der Initiativen auf drei Bereiche zu begrenzen, in denen der gemeinschaftliche Mehrwert am deutlichsten sichtbar ist:

- grenzübergreifende transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Bestreben um eine harmonische und ausgewogene Raumordnung;
- Entwicklung des ländlichen Raums;
- Humanressourcen im Kontext der Chancengleichheit.

Die Maßnahmen, die Gegenstand der anderen Gemeinschaftsinitiativen sind, werden in die Programme einbezogen, die im Rahmen der verschiedenen Ziele finanziert werden. In diesem Konzept kann der Anteil der für die Gemeinschaftsinitiativen aufgewandten Strukturfondsmittel auf 5 % zurückgeführt werden.

Schließlich sind die innovativen Maßnahmen und die Pilotprojekte, denen gegenwärtig 1 % der Strukturfondsmittel zugute kommen, zu verbessern. Sie ermöglichen die Erprobung innovativer Maßnahmen, geben Anstöße für alternative Finanzierungsansätze und tragen zur Entwicklung engerer Partnerschaften bei. Ein Vorgehen nach dem Gießkannenprinzip und eine Vervielfältigung von Miniprojekten, deren effiziente Verwaltung und Kontrolle kaum möglich ist, sind aber unbedingt zu vermeiden. Folglich sollten Überlegungen über eine Konzentration auf umfassendere Projekte und eine vereinfachte und transparente Durchführung angestellt werden.

3. DIE ZUKUNFT DES KOHÄSIONSFONDS

Eine der wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Maastricht war der Beschluß, einen Kohäsionsfonds zu errichten, durch den "zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell beigetragen wird" (Artikel 130 d des Vertrags).

Für die Interventionen dieses Fonds gelten drei einschränkende Bedingungen: Sie sind für diejenigen Mitgliedstaaten bestimmt, deren Pro-Kopf-BSP weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Sodann ist ihr Bestimmungszweck begrenzt, da sie allein den Umwelt- und Verkehrsvorhaben vorbehalten sind. Eine weitere Voraussetzung ist schließlich die Erstellung eines nationalen Programms mit dem Ziel, den wirtschaftlichen Konvergenzbedingungen im Sinne von Artikel 104 c des Vertrags zu genügen.

Es wird vorgeschlagen, diesen Fonds in seiner derzeitigen Form beizubehalten, wobei die Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BSP unter 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt und die an der dritten Stufe der WWU teilnehmen, auch künftig Kohäsionsfonds-Fördermittel erhalten können. Die Länderorientierung dieses Fonds gestattet eine gemeinschaftliche Förderung im gesamten Hoheitsgebiet der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten. Dabei muß die gesamtwirtschaftliche Konditionalität weiterhin gelten. Für die Länder, die an der dritten Stufe der WWU teilnehmen, bedeutet dies, daß sie die Bestimmungen

des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und speziell das Stabilitätsprogramms einhalten. Bei Halbzeit wird geprüft, ob das Kriterium eines Pro-Kopf-BSP von weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts weiterhin erfüllt ist.

Als jährliche Mittelausstattung des Kohäsionsfonds für sämtliche Empfängerländer wird ein Betrag von rund 3 Mrd. ECU vorgeschlagen.

4. STRUKTURHILFEN FÜR DIE NEUEN BEITRITTSLÄNDER VORSEHEN

Vom Zeitpunkt der nächsten Erweiterung der Europäischen Union an muß die Unterstützung aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds grundsätzlich allen Ländern, die ihr beitreten werden, zugute kommen. Die gemeinschaftliche Solidarität ist gegenüber diesen neuen Demokratien mit ihrem massiven Entwicklungsbedarf, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, einschließlich der Umweltstrukturen, des produktiven Sektors und der Humanressourcen, vollauf gerechtfertigt.

Um größere Absorptionsprobleme zu vermeiden, sollte das Niveau der jährlichen Hilfe allmählich erhöht werden, wobei der allgemeine und insgesamt auf die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds anzuwendende Plafond von 4 % des nationalen BIP zu beachten ist.

Dementsprechend würden die Mittel aus der Rubrik 2 des Gesamthaushaltsplans der Gemeinschaften, die für die neuen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, rund 45 Mrd. ECU für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds betragen. Am Ende dieses Zeitraums würden die Strukturübertragungen an die neuen Mitgliedstaaten rund 30 % des Gesamtbetrags der Rubrik 2 ausmachen.

Eine Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt, die aus dem Betrag von 45 Mrd. ECU zu entnehmen wäre, soll ab dem Jahr 2000 gewährt werden. Diese Hilfe, für die jährlich ein konstanter Betrag in Höhe von 1 Mrd. ECU bereitgestellt werden soll, käme anfänglich allen Bewerberländern zugute, um in der Folge auf die Länder konzentriert zu werden, deren Beitritt später erfolgt. Sie wäre hauptsächlich für die Annäherung dieser Länder an die Gemeinschaftsnormen im Infrastrukturbereich bestimmt, vor allem und analog zu den derzeitigen Kohäsionsfondsmaßnahmen, in den Bereichen Verkehr und Umwelt. Sie könnte auch dazu dienen, diese Länder mit den Modalitäten der Durchführung der Strukturmaßnahmen vertraut zu machen.

5. EIN BESSERES KOSTEN-/NUTZEN-VERHÄLTNIS

Die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten hängt nicht nur davon ab, daß ein echtes mittelfristiges Konzept für die regionale Entwicklung der Gemeinschaft und der Humanressourcen existiert und mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist, sondern setzt auch eine anspruchsvolle Partnerschaft auf dezentraler Ebene voraus, die zur Ausarbeitung integrierter regionaler und sozialer Entwicklungsstrategien beiträgt. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, die Strukturinstrumente der Union grundlegend anzupassen, um ihre Effizienz durch Vereinfachung, Bewertung und Kontrolle zu steigern.

Die geringere Anzahl der Ziele und der Gemeinschaftsinitiativen wird ein erster Schritt in Richtung der Vereinfachung sein. Andere Wege, die auf die Vereinfachung der operationellen Verfahren hinauslaufen, sollten ebenfalls geprüft werden. Für die Ziele 1 und 2 sollte es nur ein mehrjähriges Programm je Region geben. Im Falle des horizontalen Ziels 3 wäre ein einziges nationales Programm oder ein Bündel von mehreren Regionalprogrammen zu erstellen. Damit soll der Verwaltungsaufwand beträchtlich verringert und gleichzeitig das strategische integrierte Entwicklungskonzept verstärkt und der politische Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, den Regionen, den Wirtschafts- und Sozialpartnern und der Kommission über die Effizienz und Ergebnisse der von der Strukturpolitik finanzierten Maßnahmen verstärkt werden.

Um die Durchführung der Strukturpolitik zu vereinfachen, müssen zunächst die Befugnisse der nationalen Behörden, der regionalen und lokalen Behörden und der Kommission klar abgegrenzt werden. Für die Aufteilung dieser Befugnisse wären folgende Aspekte maßgeblich:

- Die Kommission und die nationalen, regionalen und lokalen Behörden legen partnerschaftlich die Entwicklungs- und Interventionsprioritäten mit Blick auf überprüfbare Ziele fest.
- Die Verwaltung in den Mitgliedstaaten und den Regionen wird dezentralisiert, wobei für Großvorhaben eine Sonderbehandlung vorzusehen ist. Die Verwaltung wird durch ein einfacheres Finanzmanagement sowohl auf Ebene der Kommission als auch der Mitgliedstaaten erleichtert. Im Gegenzug zur dezentralen Verwaltung müssen die Mitgliedstaaten und die Regionen systematisch über die Verwendung der Strukturfondsmittel Rechenschaft ablegen.
- Die Kommission wird sich vergewissern, daß geeignete Verwaltungs-, Bewertungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten eingerichtet sind, damit eine strengere Kontrolle und Überprüfung der Ergebnisse erfolgen kann.

Die Steigerung der Effizienz könnte schließlich durch eine Reserve unterstützt werden, die beträchtlich sein und mindestens 10 % betragen müßte. Sie würde erst zur Halbzeit den leistungsfähigsten Regionen anhand überprüfbarer Ergebnisse, einschließlich bei der finanziellen Abwicklung, zugewiesen werden. Die Zuteilung dieser Reserve müßte einfach und transparent sein.

Der Hebeleffekt der für Strukturmaßnahmen bereitgestellten Mittel müßte durch einen umfassenderen Rückgriff auf andere Interventionsformen (Zinsvergütungen, Bürgschaften, Beteiligung am Risikokapital, Beteiligungen) als die alleinigen Zuschüsse verstärkt werden, um dem Bedarf der Wirtschaft, darunter auch im Infrastrukturbereich (insbesondere bei den transeuropäischen Netzen), gerecht zu werden und die Rentabilität der Projekte besser zu berücksichtigen. Hierfür dürfte eine bessere Zusammenarbeit zwischen der EIB, dem EIF und den Fonds eine unerläßliche Voraussetzung sein.

III. DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK

Im Dezember 1995 unterbreitete die Kommission dem Europäischen Rat in Madrid ihr Strategiepapier für die Landwirtschaft. Darin wurde vor allem auf die Bedeutung der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und der Bereiche der Agrar- und Ernährungswirtschaft im Binnenmarkt und auf den Weltmärkten im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Handels und der erwarteten weltweiten Zunahme der Nachfrage nach Nahrungsgütern hingewiesen. Es wurde betont, daß die GAP durch die Fortführung der 1992 erfolgreich eingeleiteten Reform weiterentwickelt werden müsse. In dem Papier wurde hervorgehoben, daß der Reformprozeß von einer integrierten Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums begleitet sein müsse. Darüber hinaus wurde eine radikale Vereinfachung der Rechtsvorschriften auf Unionsebene und eine substantielle Dezentralisierung der Durchführung der Politik gefordert.

Später wurden im Dezember 1996 im ersten Kohäsionsbericht insbesondere eine rationellere Entwicklung der Agrarproduktion durch eine größere Marktorientierung bei den Preisen und weitere strukturelle Anpassungen empfohlen. Die Union sollte parallele Anstrengungen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Potentials und zum Schutz der Umwelt der ländlichen Gebiete und ihrer Fähigkeit zur Schaffung nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten unternehmen.

Auf der Grundlage dieser Ideen ist es nunmehr an der Zeit, konkrete Vorschläge zur Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu unterbreiten und sie für das nächste Jahrhundert vorzubereiten.

1. BEURTEILUNG DES REFORMPROZESSES

Die Marktpolitik

Die Reform von 1992 ermöglichte eine erhebliche Verbesserung der *Marktgleichgewichte* und den Abbau der öffentlichen Lagerbestände in fast allen reformierten Sektoren. Im Sektor Getreide war es die Flächenstilllegung, die dazu beitrug, die Produktion unter Kontrolle zu halten. Die größere preisliche Wettbewerbsfähigkeit bewirkte, daß erhebliche Mengen zusätzlich auf dem Binnenmarkt, hauptsächlich für Futtermittel, Verwendung fanden. Der Rindfleischmarkt entwickelte sich günstig, wobei sich die Interventionsbestände bis zum Ausbruch der BSE-Krise im März 1996 erheblich verringerten.

Das *landwirtschaftliche Pro-Kopf-Einkommen* hat sich seit der Reform durchweg positiv entwickelt und ist zwischen 1992 und 1996 mit Unterschieden je nach Mitgliedstaat und betrieblicher Ausrichtung jährlich im Durchschnitt um + 4,5 % gestiegen. Die verbesserte Marktlage, die gute Anpassungsfähigkeit der Betriebe, der agromonetäre Kontext und nicht zuletzt der kontinuierliche Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung haben zu diesem Ergebnis beigetragen. Im Getreidesektor haben sich die Marktpreise wesentlich besser entwickelt als ursprünglich erwartet. Dies hat in den letzten Jahren zu einer Überkompensierung der Erzeuger geführt. Auch bei Ölsaaten wurden Marktpreise beobachtet, die wesentlich über dem Referenzpreis lagen, so daß auf die Erzeugung in vier von fünf Wirtschaftsjahren keine Abgabe erhoben wurde.

Die Auswirkungen der Reform auf die *Umwelt* sind gemischt. Von den positiven Elementen lassen sich anführen die rationellere Nutzung von Düngemitteln aufgrund der rückläufigen Preise, die möglichen Umweltvorteile durch die Flächenstilllegung (soweit diese ordnungsgemäß durchgeführt wird) und die Anreize für eine langfristige Verbesserung bei der regionalen Verteilung der Tierhaltung. Es sind jedoch auch negative Auswirkungen festzustellen, so hauptsächlich der Anreiz für Bewässerungskulturen durch die Regionalisierung der Direktzahlungen für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen sowie die relativen Vorteile für die Intensivhaltung, die sich aus den niedrigeren Futtermittelpreisen und der Bezuschussung der Silage ergeben.

Die Verringerung der Preisstützung und die Einführung von Direktzahlungen kamen den *Verbrauchern* zugute, da sie für einen Teil der Kosten für die Agrarstützung nicht mehr aufkommen müssen. Die *Haushaltsausgaben* sind daher in den betreffenden Sektoren wesentlich höher, sind aber besser zu steuern, da Unsicherheitsfaktoren (Weltmarktpreise, Wechselkurs des Dollars, Höhe der Interventionsbestände), die in der Vergangenheit ihre Entwicklung stark beeinflussten, an Bedeutung verloren haben. Gleichzeitig wurde durch den Wechsel zu den Direktzahlungen die Unterstützung der Landwirte transparenter.

Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

Seit nahezu zwei Jahrzehnten werden Versuche unternommen, die Agrarstrukturpolitik in einen größeren wirtschaftlichen und sozialen Kontext des ländlichen Raums einzubinden. Die Erfahrung zeigt, wie die Diversifizierung des ländlichen Raums flexibel als notwendige Ergänzung zur Landwirtschaft genutzt werden kann. Bislang marginale Tätigkeiten - Entwicklung und Vermarktung qualitativ hochwertiger Produkte, Agrartourismus, Investitionsvorhaben im Zusammenhang mit der Umwelt oder der regionalen Kultur, kleine und mittlere Unternehmen - wurden ausgebaut und haben neue Perspektiven eröffnet.

Ein Schwerpunkt der GAP-Reform von 1992 war die Umweltkomponente der Landwirtschaft als dem größten Landnutzer. Unter den Begleitmaßnahmen der Reform kommt den Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft, die von der Öffentlichkeit und den Landwirten durchweg positiv aufgenommen wurden, eine Schlüsselbedeutung zu. Allerdings mögen der Umfang der nach wie vor über die Preise gewährten Stützung und die produktionsspezifischen Zahlungen (z.B. Maissilage und Flachs) manchen Landwirt davon abhalten, extensivere Produktionsverfahren einzusetzen oder sein Land zu Zwecken des Umweltschutzes zu nutzen.

Insgesamt ist als Ergebnis dieser Entwicklungen festzuhalten, daß die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in der Union nach wie vor neben der Agrarmarktpolitik, der Strukturpolitik und der Umweltpolitik mit recht komplexen Instrumenten und ohne eigentlichen Zusammenhang fortbesteht.

2. LANGFRISTIGE AUSSICHTEN

Nach den Voraussagen der weltweit bedeutendsten Marktforschungsinstitute sind die langfristigen Aussichten für die wichtigsten *Agrarmärkte* für die

Ausfuhrländer günstig. Die Erwartungen eines höheren Nahrungsmittelkonsums hauptsächlich in den Entwicklungsländern dürften zusammen mit den begrenzten Möglichkeiten eines entsprechenden Wachstums der einheimischen Erzeugung in den nächsten zehn Jahren zu einer Belebung des Welthandels und festen Weltmarktpreisen führen.

Zwei Schlüsselfaktoren beeinflussen die *Nachfrage nach Nahrungsgütern*: das Bevölkerungswachstum und die steigenden Einkommen. Die Weltbevölkerung dürfte zwischen 1995 und 2005 jährlich um 85 Mio. Menschen zunehmen. Außerdem wird die zunehmende Urbanisierung die Nahrungsmittelgewohnheiten beeinflussen. Ein weiterer entscheidender Faktor für die wachsende Nahrungsnachfrage sind die günstigen Aussichten für die Entwicklung der Welteinkommen und des Wirtschaftswachstums, insbesondere in den Entwicklungsländern.

Im nächsten Jahrzehnt wird weltweit mit einer Zunahme *der Agrarproduktion* gerechnet, dies jedoch in geringerem Umfang als in der Vergangenheit. Insbesondere wird die Zunahme der Erzeugung in vielen Entwicklungsländern geringer sein als die Nachfrage nach Nahrungsgütern. Dies ist angesichts der Urbanisierung und Umweltzwänge hauptsächlich auf die begrenzte Verfügbarkeit von Land und des weiteren auf die geringere Zunahme der Erträge zurückzuführen. Die Entwicklung des Genengineering könnte bei ordnungsgemäßer Kontrolle die Produktion steigern, führt jedoch möglicherweise zu Akzeptanzproblemen bei den Verbrauchern.

Nahezu alle Marktforscher erwarten bis zum Jahre 2006 und danach durchweg *festе Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse*. Es wird erwartet, daß sich die Preise für Getreide, Ölsaaten, Rindfleisch, Käse und Milchpulver festigen oder fest bleiben werden, für Schweinefleisch jedoch zurückgehen könnten. Die Veränderlichkeit der Preise könnte jedoch in Zukunft zunehmen, da die weltweiten Bestände im Vergleich zu den bisherigen relativ niedrig sein dürften.

Trotz dieser weltweit günstigen Rahmenbedingungen sind die Aussichten für viele landwirtschaftliche Erzeugnisse auf europäischer Ebene wenig verheißungsvoll. Soweit an der derzeitigen Politik festgehalten wird, dürfte der Abstand zwischen den Preisen in der Union und den Weltmarktpreisen in den kommenden Jahren in vielen Bereichen fortbestehen. Angesichts der Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde, insbesondere in bezug auf die Exportsubventionen dürfte es in der derzeitigen Union nach dem Jahr 2000 zu nicht ausführbaren Überschüssen kommen. Strukturbedingte Überschüsse waren für den Rindfleischsektor bereits vorausgesagt worden, bevor die Lage durch die BSE-Krise noch verschärft wurde. Wachsende Probleme könnten sich auch bei Getreide, Zucker, Wein, Olivenöl, Magermilchpulver und einigen anderen Milchprodukten ergeben, wobei die Union Gefahr läuft, mehr und mehr ihren Anteil an den expandierenden Weltmärkten zu verlieren.

Die neuen *multilateralen Handelsverhandlungen* werden 1999 als Fortsetzung der Uruguay-Runde aufgenommen. Der Abbau des Außenschutzes, die Verringerung der Exportsubventionen und die Umgestaltung der derzeitigen internen Agrarstützung hin zu mehr "produktionsunabhängigen" Stützungsinstrumenten

werden die Verhandlungsposition der Union in dieser neuen Runde stärken. Ein weiteres zunehmend sensibles Thema ist die Notwendigkeit, daß weltweit Umwelt- und soziale Standards einzuführen sind und den Belangen der Verbraucher Rechnung zu tragen ist.

Die *Osterweiterung* würde 100 Mio. Verbraucher zusätzlich bringen, wobei die durchschnittliche Kaufkraft der neuen Verbraucher aber nur rund ein Drittel derjenigen der derzeitigen Verbraucher in der Union erreicht. Die landwirtschaftliche Nutzfläche wird um die Hälfte zunehmen und die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte würde sich mindestens verdoppeln. Die mittel- und osteuropäischen Länder bedürfen dringend einer strukturellen Verbesserung ihrer Landwirtschaft und der ihr vor- und nachgelagerten Sektoren. Die Umstrukturierung dürfte mit einem Abbau der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft verbunden sein, was die Diversifizierung der Wirtschaft ihres ländlichen Raums erforderlich macht.

Wenn die GAP-Instrumente, d.h. im wesentlichen die Preisstützung und die Direktzahlungen in ihrer derzeitigen Höhe von den mittel- und osteuropäischen Ländern angewandt würden, käme es zu Problemen ganz besonderer Art. Übermäßige Kapitalspritzen durch Direktzahlungen bergen die Gefahr von Einkommensdisparitäten und sozialen Verwerfungen in den ländlichen Gebieten dieser Länder. Darüber hinaus würden die Überschüsse, insbesondere von Zucker, Milch und Fleisch ansteigen und somit die für nach dem Jahr 2000 vorausgesagten zunehmenden Marktungleichgewichte verstärken.

Die *Anforderungen der Verbraucher* an die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie ändern sich ebenfalls. Gesundheit und damit vor allem die Sicherheit der Nahrungsmittel stehen hier an erster Stelle. Bequemlichkeit (Fastfood, Fertiggerichte und Imbisse) wird im Zusammenhang mit dem sich ändernden Lebensstil ein immer wichtigerer Faktor. Gleichzeitig aber verlangt der Verbraucher zunehmend typische genau gekennzeichnete, an bestimmte Regionen oder kulturelle Werte gebundene Erzeugnisse (traditionelle Produktionsmethoden, artgerechte Tierhaltung usw.).

Die *Entwicklungstendenzen im ländlichen Raum der Union* zeigen eine starke Abnahme der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und der von ihnen beschäftigten Personen. Gemessen am Regionaleinkommen und der regionalen Beschäftigung ist die Land- und Forstwirtschaft nicht mehr die Grundlage der Wirtschaft des ländlichen Raums in der EU. Durchschnittlich entfallen auf sie 5,5 % der Gesamtbeschäftigung, in sehr wenigen Regionen liegt ihr Anteil bei mehr als 20 %. Langfristig wird mit einem weiteren Rückgang der Zahl der Landwirte um 2 bis 3 % jährlich gerechnet.

Neue Tätigkeiten und neue Einkommensquellen entstehen in und außerhalb der Landwirtschaft. Hier kann die Erzeugung *nachwachsender Rohstoffe* für Non-food-Zwecke in Nischenmärkten und im Energiesektor der Land- und Forstwirtschaft neue Möglichkeiten eröffnen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum beitragen.

Die Gesellschaft wird sich zunehmend der Bedeutung der *natürlichen Umwelt* und der - sowohl positiven wie negativen - Auswirkungen der menschlichen Tätigkeit auf die Umwelt bewußt. Die ländlichen Gebiete sind in der einmaligen Lage, diesen Anliegen durch Erhaltung und Schaffung umweltgerechter Lebens-, Arbeits- und Freizeiträume Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang findet der Begriff der finanziellen Verantwortung der Allgemeinheit für den Schutz der natürlichen Ressourcen und die Pflege der Landschaft immer breitere Akzeptanz und bietet der Land- und Forstwirtschaft als den wichtigsten Landnutzern neue Aufgaben und ungeahnte Möglichkeiten.

Die fortlaufenden Reformen haben auf der einen Seite zwar die Transparenz und Effizienz verbessert, auf der anderen Seite aber zu einer Reihe von Widersprüchen und Überschneidungen zwischen den einzelnen Politikbereichen geführt. Zu viele Programme und Maßnahmen können gleichzeitig in ein und demselben Gebiet im Rahmen unterschiedlicher Politikbereiche durchgeführt werden, was die Kohärenz beeinträchtigt. Es besteht ein dringender Bedarf nach radikaler *Vereinfachung* der Regelungen und größerer *Dezentralisierung* der Durchführungspolitik mit breiterem Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten und die Regionen. Mehr Dezentralisierung darf jedoch nicht zu einer Renationalisierung der Politikbereiche führen.

In die GAP fließen rund 0,6 % des BIP der Gemeinschaft. Unter Berücksichtigung des sinkenden Anteils der Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft und der wachsenden *Haushaltsengpässe* in vielen Mitgliedstaaten muß diese öffentliche Stützung wohl begründet sein. Dies heißt, daß die entscheidende Rolle, die die Landwirtschaft bei der Erzeugung qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel, der Erhaltung und der Pflege der Landschaft sowie der Wahrung der kulturellen Werte spielt, deutlich vermittelt werden muß. Zwar wurde durch die allgemeine Einführung der Direktzahlungen an die Landwirte nach der GAP-Reform von 1992 die finanzielle Unterstützung an die Landwirtschaft transparenter, sie verstärkte jedoch das Erfordernis, daß sie wirtschaftlich gesund und sozial akzeptabel ist.

3. ZIELE DER GAP

Wenn die europäische Landwirtschaft von der erwarteten positiven Entwicklung des Weltmarktes profitieren will, muß bei der weiteren Reform der GAP die *Wettbewerbsfähigkeit* der Landwirtschaft der Union sowohl auf dem Binnenmarkt wie auf den Weltmärkten verbessert werden. Niedrigere Preise werden auch den Verbrauchern zugute kommen und mehr Raum für eine differenzierte Preisgestaltung zugunsten der qualitativ hochwertigen Spezialprodukte bieten. Eine stärkere Marktorientierung wird auch die schrittweise Integration der neuen Mitgliedstaaten erleichtern und dazu beitragen, die Union auf die nächste WTO-Runde vorzubereiten. Sie wird auch dazu beitragen, die Position der Union als wichtiger Exporteur auf dem Weltmarkt zu stärken.

Die Preise sind jedoch nur ein Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit. *Lebensmittelsicherheit* und *Lebensmittelqualität* sind mindestens genauso wichtig. Es ist eine grundlegende Verpflichtung, die Sicherheit der Lebensmittel für die Verbraucher innerhalb wie außerhalb der Union zu garantieren. Dies muß

das erste Anliegen der GAP sein. Nach Möglichkeit wird sie weiterhin Qualitätsprodukte fördern, die häufig in Verbindung stehen mit einem spezifischen geographischen Ursprung oder spezifischen von den Verbrauchern erkennbaren Produktionsmethoden.

Vollständige Zuverlässigkeit aus der Sicht der Lebensmittelsicherheit und kontinuierliche Bemühungen zur Qualitätsverbesserung werden auch für das Image der europäischen Erzeugnisse sowohl auf dem Binnenmarkt wie auf den Weltmärkten entscheidend sein. Wachsende Bedeutung in diesem Bereich kommt auch den Fragen der umweltverträglichen Produktionsmethoden sowie der artgerechten Tierhaltung zu. In all diesen Punkten sind die europäischen Landwirte in der Lage, Qualitätserzeugnisse zu liefern, die es verdienen, weltweit bekannt zu sein.

Die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die in der Landwirtschaft tätigen Personen und die Förderung der Stabilität der *landwirtschaftlichen Einkommen* bleiben Schlüsselziele der GAP. In diesem Zusammenhang gewinnen die Fragen der Differenzierung, der Neuverteilung der Einkommensstützung unter den Landwirten und die Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft nicht zuletzt aus der Sicht des sozialen Zusammenhalts an Bedeutung.

Die Einbeziehung von Umweltzielen in die GAP und die Entwicklung der Rolle der Landwirte kann und sollte in bezug auf die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Pflege der Landschaft ein weiteres wichtiges Anliegen der GAP sein.

Die Schaffung ergänzender oder alternativer *Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten* für Landwirte und ihre Familien in und außerhalb des Agrarbetriebs bleibt eines der wichtigsten Ziele für die Zukunft, da die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft selbst abnehmen. Die ländlichen Gebiete sind multifunktional, und die Landwirte sollten darin unterstützt werden, alle Möglichkeiten, die sich Unternehmern im ländlichen Raum bieten, zu nutzen.

Wenn wir schließlich anerkennen, daß im ländlichen Raum die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft verbessert und die Diversifizierung der Wirtschaft gefördert werden muß, so müssen wir auch anerkennen, daß die Agrarpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zum *wirtschaftlichen Zusammenhalt* innerhalb der Union beitragen müssen.

4. NEUE REFORMEN

Die Kommission bekräftigt die politische Entscheidung, die sie im "Strategiepapier für die Landwirtschaft" von Dezember 1995 zum Ausdruck gebracht hat. Sie empfiehlt eine Vertiefung und Fortführung der Reform von 1992 durch die weitere Abwendung von der Preisstützungspolitik und Hinwendung zu den Direktzahlungen sowie die Entwicklung einer kohärenten Politik für den ländlichen Raum, die diesen Prozeß begleiten soll. Die Direktzahlungen werden zur Vermeidung eines Überausgleichs auf einem angemessenen Niveau festgesetzt.

Ackerkulturen: Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen

In den kommenden Jahren dürften sich die Flächen, die für den Anbau dieser Kulturen und die Flächenstillegung bestimmt sind, bei etwa 53,5 Mio. ha stabilisieren. Unter den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen und der Annahme, daß die Stillegungsquote wieder auf ihr Bezugsniveau von 17,5 % festgesetzt wird, dürften die diesen drei Kulturen gewidmeten Anbauflächen auf Dauer auch relativ stabil bleiben.

Die Getreideerträge werden sich voraussichtlich weiter erhöhen, so daß die Erzeugung von 201 Mio. t im Jahre 1996 auf 214 Mio. t im Jahre 2005 ansteigen dürfte. Der Getreideverbrauch wird wegen der verstärkten Erzeugung von weißem Fleisch insgesamt - wenn auch etwas langsamer - weiter zunehmen. Bis zum Jahr 2000 dürfte die Lage, insbesondere bei Weizen, relativ ausgeglichen bleiben. Nach 2001 wird es bei Weizen und anderen Getreidesorten entsprechend den GATT-Verpflichtungen weniger Ausfuhrsubventionen geben, so daß die Interventionsbestände unverzüglich ansteigen werden (bis 2005 rund 58 Mio. t).

Für Ölsaaten wurden im Rahmen der Uruguay-Runde streng begrenzte Anbauflächen vereinbart. Die Ölsaatenenerträge dürften nur mäßig zunehmen. Es wird damit gerechnet, daß die Produktion von 12,2 Mio. t im Jahre 1996 auf 12,8 Mio. t im Jahre 2005 ansteigen wird. Der Handel mit Ölsaaten und Ölkuchen wäre weiterhin stark defizitär.

Theoretisch wäre es möglich, auf neue Getreideüberschüsse mit einer Erhöhung der obligatorischen Flächenstillegungsquote zu reagieren, dabei besteht jedoch die Gefahr, daß die 20 %-Schwelle allmählich überschritten wird. Außerdem wird die Union möglicherweise nicht von der voraussichtlich positiven Weltmarktentwicklung profitieren, da die Gemeinschaftspreise weiterhin über den Weltmarktpreisen liegen dürften. Mit einer offensiveren Strategie könnten nicht nur die routinemäßig angewandten Ausfuhrsubventionen vermieden, sondern auch die Wettbewerbsposition von Getreide auf dem Gemeinschaftsmarkt verstärkt, die Ölsaatenbeschränkung der Uruguay-Runde überwunden und schließlich auch ein gutes Maß an Vereinfachung erreicht werden.

Daher schlägt die Kommission folgende Maßnahmen vor:

- Der Interventionspreis für Getreide wird in einem einzigen Schritt (2000) auf ein Sicherheitsniveau von 95,35 ECU/t (gegenüber den derzeitigen 119,19 ECU/t) festgesetzt;
- eine nicht erzeugnisgebundene flächenbezogene Ausgleichszahlung wird auf 66 ECU/t festgesetzt (multipliziert mit dem regionalen Getreidereferenzerträgen nach der 1992er Reform); diese Zahlung wird gekürzt, wenn sich die Preise auf einem höheren als dem derzeit vorausgesehenen Niveau halten.
- Flächenstillegung: die Referenzquote für die obligatorische Flächenstillegung wird auf 0 % festgesetzt; freiwillige Flächenstillegungen sind zulässig, besondere Stillegungen werden abgeschafft; für stillgelegte Flächen wird die nicht erzeugnisgebundene flächenbezogene Ausgleichszahlung gewährt;

- Silogetreide (insbesondere Silomais) wird von der Regelung ausgeschlossen;
- Sonderfälle: für Eiweißpflanzen wird eine zusätzliche Beihilfe in Höhe von 6,5 ECU/t festgesetzt, um die Wettbewerbsposition dieses Erzeugnisses gegenüber Getreide zu erhalten; bei Hartweizen werden die derzeitigen Subventionen beibehalten.

Wie bereits für die Rinder- und Schafhaltung will die Kommission auch für diesen Bereich einen Vorschlag unterbreiten, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Gewährung der Direktzahlungen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen und Flächenstillegungen von der Einhaltung der Umweltauflagen abhängig zu machen. Auf diese Weise könnten diese Zahlungen in zunehmendem Maße für die Durchsetzung von Umweltzielen eingesetzt werden.

Rindfleischregelung

Auf die Rindfleischerzeugung werden sich in den kommenden Jahren einerseits die kurzfristigen Maßnahmen von 1996 (Kälberverarbeitung und Frühvermarktung von Fleischkälbern) und andererseits die Eliminierung aller über 30 Monate alten britischen Rinder aus der Nahrungs- und Futtermittelkette auswirken. Die Folgen der ersten Maßnahme werden vor allem in den Jahren 1998 und 1999 spürbar werden, die zweite wird sich bis zum Jahr 2001 auswirken. Der Rindfleischkonsum dürfte sich allmählich nach dem Schock von 1996 erholen und seinen langfristigen (rückläufigen) Entwicklungstrend fortsetzen.

Diese Faktoren begünstigen einen zyklischen Produktionsabschwung bis ins Jahr 2000 und dürften dazu führen, daß die Lagerbestände aus den Jahren 1996 und 1997 in den kommenden Jahren beträchtlich abgebaut werden. Bei gleicher Marktpolitik wird die Produktion nach 2001 jedoch wieder ihr volles Potential erreichen, während die Nachfrage langfristig tendenziell weiter abnehmen wird. Aufgrund der begrenzten Ausfuhrmöglichkeiten (GATT) würden die Interventionsbestände wieder zunehmen und im Jahre 2005 möglicherweise 1,5 Mio. t erreichen.

Auf die Dauer ist es nicht vertretbar, daß das Problem der Überproduktion in diesem Sektor durch die Schlachtung wenige Tage alter Kälber gelöst wird. Das Überschußproblem kann auch durch Angebotssteuerung allein (Tier- oder Produktionsquoten) nicht effizient gelöst werden, weil mit erheblichen administrativen Schwierigkeiten zu rechnen wäre.

Mit einer offensiveren Strategie dagegen könnten die Erstattungen für Ausfuhren auf traditionelle Märkte beträchtlich verringert und gleichzeitig erstattungsfreie neue Absatzmärkte erschlossen werden. Der gemeinschaftliche Fleischkonsum könnte zugunsten von Rindfleisch ausgeglichen werden. Außerdem bestünde weniger Anreiz für höhere Schlachtkörpergewichte.

Daher schlägt die Kommission vor, die Marktpreise zwischen den Jahren 2000 und 2002 schrittweise auf ein effektives Stützniveau von 1.950 ECU/t (gegenüber dem derzeitigen Preisniveau von 2.780 ECU/t) zu bringen. Es sollte möglich sein,

die Marktpreise durch Außenschutz, Ausfuhrmaßnahmen und die Einführung der privaten Lagerhaltung, wie sie bereits für Schweinefleisch besteht, auf oder über diesem Niveau zu stabilisieren.

Die gemeinschaftlichen Marktpreise werden voraussichtlich über dem neuen Stützpreisniveau liegen. Außerdem ist damit zu rechnen, daß die Landwirte, wie dies nach der 1992er Reform festgestellt wurde, ihre Produktionssysteme und ihr Investitionsverhalten im Interesse der Kosteneinsparung anpassen werden, was zu einer Verringerung der Faktorpreise führen könnte. Die Einkommensverluste, die Landwirte aufgrund der Reformmaßnahmen hinnehmen müssen, werden insgesamt niedriger sein als nach rein statischer Analyse absehbar wäre. Gleichwohl wird es zu solchen Verlusten kommen. Die Kommission schlägt zum Ausgleich direkte Einkommenszahlungen vor, die schrittweise erhöht und weiterhin auf Stückzahlbasis gezahlt würden, ohne daß es zu einem Überausgleich kommen darf. Bei einer festen Regelung würden diese Ausgleichszahlungen auf folgendes Niveau festgesetzt (derzeitiges Ausgleichsniveau in Klammern):

- Mutterkühe	(jährliche Zahlung)	215 ECU/Tier	(145 ECU)
- männliche Rinder	- Bullen	368 ECU/Tier	(135 ECU)
	(einmalige Zahlung)		
	- Stiere	232 ECU/Tier	(109 ECU)
	(zweimalige Zahlungen)		
- Milchkühe	(jährliche Zahlung)	70 ECU/Tier	keine Prämie

Die unterschiedlichen Mechanismen für die Tierprämien und die Förderung der Extensivierung (Besatzdichtefaktor, individuelle und regionale Obergrenzen) würden angepaßt, um den Wegfall der Futtermaisregelung zu berücksichtigen. Gleichzeitig wird die Kommission darüber nachdenken, wie sich die Anreize für die Extensivierung der Erzeugung im Hinblick auf die Umweltziele verbessern und effizienter gestalten lassen, ohne daß größere Änderungen im Gesamtstützniveau vorgenommen würden.

Milchregelung

Sofern die Milchquoten in den kommenden Jahren unverändert beibehalten werden, wird die Gesamtmilcherzeugung infolge einer geringfügigen Erhöhung des Milchfettgehalts und der Anpassung der Produktion an das Milchquotenniveau im Jahre 2005 voraussichtlich bei 118,1 Mio. t liegen, was gegenüber 1996 (121,6 Mio. t) einen leichten Rückgang bedeutet. Die Milchnachfrage (ausgedrückt in Vollmilchäquivalent) dürfte 2005 insgesamt 108,7 Mio. t betragen, gegenüber 112,2 Mio. t im Jahre 1995. Diese rückläufige Entwicklung ist auf den Nachfragerückgang bei bestimmten Milcherzeugnissen, insbesondere Butter, und den verstärkten Konsum anderer Produkte wie Käse und Frischerzeugnissen zurückzuführen. Auch der Eigenverbrauch im Erzeugerbetrieb (Tierfütterung) dürfte entsprechend der erwarteten Verringerung des Rinderbestands abnehmen. Zwischen 1996 und 2005 dürfte der Nettoüberschuß 9,0 bis 9,5 Mio. t Milchäquivalent betragen und gegen Ende dieses Zeitraums tendenziell zunehmen.

Für die einzelnen Milcherzeugnisse, die alle unter die GATT-Verpflichtungen fallen, läßt sich bei gleichbleibender Politik folgende Entwicklung absehen:

- Mit einer weiteren Zunahme der *Käseausfuhren* ist angesichts der begrenzten Ausfuhrsubventionen (GATT) nicht zu rechnen;
- die Interventionsbestände von *Magermilchpulver* werden nach 1998 tendenziell zunehmen und in der ersten Hälfte des nächsten Jahrzehnts, wenn die Ausfuhrverpflichtungen im Rahmen des GATT verbindlich werden, 200.000 t erreichen;
- bei *Butter* lassen die Ausfuhrverpflichtungen im Rahmen des GATT genügend Spielraum für Ausfuhrsubventionen, so daß nicht unbedingt mit einer Erhöhung der Interventionsbestände zu rechnen ist; es ist allerdings fraglich, ob für die erwarteten Überschüsse (300.000 t) auf den Weltmärkten echte Absatzmöglichkeiten bestehen.

Nach einer eingehenden Prüfung der verschiedenen Optionen lehnt die Kommission radikale Lösungen wie drastische Preiskürzungen und eine schnelle Abschaffung des Quotensystems ab. Die erwartete Marktentwicklung rechtfertigt extreme Maßnahmen dieser Art nicht. Die Kommission sieht auch keinen triftigen Grund, neuerliche Quotenkürzungen vornehmen, da sich das Marktgleichgewicht nicht merklich verschlechtern dürfte. Die Kommission lehnt im übrigen auch ein Doppelpreis-Doppelquoten-System ab, das nicht nur aus der Sicht der WTO-Kompatibilität fragwürdig wäre und - je nach Konzipierung und Durchführung - marktverzerrend wirken könnte, sondern zudem die ohnehin komplexen Verwaltungsverfahren und Kontrollprobleme noch verschärfen würde.

Bei den Milcherzeugern sollte jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, daß das wenig flexible derzeitige System auf Dauer beibehalten werden kann. Bei der jüngsten Debatte über die langfristigen Aussichten haben sich Unsicherheitsfaktoren herauskristallisiert; insbesondere die Ergebnisse der nächsten WTO-Runde könnten auch den Milchsektor beeinflussen.

Die Kommission empfiehlt daher in diesem Stadium ein umsichtiges Vorgehen und schlägt vor,

- die Quotenregelung bis 2006 zu verlängern;
- die derzeitige GMO flexibler zu gestalten und zu vereinfachen:
- die Stützpreise schrittweise zu kürzen, im Schnitt um insgesamt 10 % während des Bezugszeitraums;
- eine neue Jahreszahlung für Milchkühe einzuführen, in Höhe von 145 ECU/Tier.

Zusammen mit der neuen Zahlung, die für Milchkühe angesichts der Lage auf dem Rindfleischmarkt eingeführt würde, dürfte die Milchkuhprämie entsprechend der Mutterkuhprämie bei insgesamt 215 ECU/Tier liegen.

Erzeugnisse des Mittelmeerraums

In Fortführung der Reform von 1992 hat die Kommission dem Rat und dem Parlament im Dezember 1996 einen Bericht über die *Tabakregelung* vorgelegt, in dem die 1992er Reform des Tabaksektors positiv bewertet und insbesondere vorgeschlagen wird, die Marktorientierung dieses Sektors weiter zu verstärken. Gleichzeitig wird anerkannt, daß der Tabakanbau in bestimmten ländlichen Gebieten von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist. Im Februar 1997 hat die Kommission einen Bericht über die *Olivenölregelung* vorgelegt, in dem als mögliche Option empfohlen wird, von der Preisstützung zunehmend zu den Direktzahlungen überzugehen und diese Ausgleichszahlungen radikal zu vereinfachen. Sobald die erforderlichen Beratungen stattgefunden haben, wird die Kommission ausführliche Vorschriften für diese beiden Sektoren vorschlagen.

Für *Obst und Gemüse* hat der Rat im Juli 1996 eine größere Reform verabschiedet: Die Haushaltsausgaben verlagern sich danach von der Preisstützung auf die Stärkung der Erzeugergemeinschaften und deren Wettbewerbsposition, wobei vor allem der strukturellen Anpassung dieses Sektors und seiner umweltpolitischen Dimension Rechnung getragen wird. Die Kommission wird die Durchführung dieser Reform genau verfolgen.

Ein Reformvorschlag für *Wein* liegt dem Rat seit 1994 zur Annahme vor. Angesichts der jüngsten Entwicklungen und insbesondere der neuen Bedingungen, die im Rahmen der Uruguay-Runde für diesen Sektor geschaffen wurden, will die Kommission den anhängigen Vorschlag überprüfen und eine überarbeitete Fassung vorlegen, sobald die Lage von 1997 genau analysiert ist. Der neue Vorschlag würde den Leitlinien, die zwischenzeitlich in dem "Strategiepapier für die Landwirtschaft" von 1995 festgelegt worden sind, Rechnung tragen.

Differenzierung und Obergrenzen für Direktzahlungen

Die Kommission beabsichtigt, für alle direkten Einkommenszahlungen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen gewährt werden, die Einführung einer individuellen Obergrenze vorzuschlagen. Darüber hinaus würden die Mitgliedstaaten ermächtigt, nach gemeinsam vereinbarten Vorschriften Differenzierungskriterien festzulegen, ohne daß damit Renationalisierungstendenzen das Wort geredet werden soll.

Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

Im kommenden Jahrzehnt wird sich die Landwirtschaft an weitere Veränderungen der Marktentwicklung, der Marktpolitik und der Handelsvorschriften anpassen müssen, die nicht nur die Agrarmärkte sondern generell auch die Lokalwirtschaft in ländlichen Gebieten im allgemeinen betreffen. Viele dieser Gebiete stehen bereits vor akuten wirtschaftlichen Entwicklungsproblemen und haben darüber hinaus in zunehmendem Maße bedeutende umwelt- und freizeitpolitische Funktionen zu erfüllen, die der Landwirtschaft als größtem Landnutzer durchaus weitere Anpassungen abverlangen könnten. Umgekehrt werden die zunehmenden Umwelt- und Freizeitbedürfnisse auch neue Entwicklungschancen bieten, die den Landwirten und ihren Familien zugute kommen sollten.

Die Kommission schlägt vor, diese Entwicklung im Wege der Neukonzipierung der bestehenden Instrumente der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und zu unterstützen.

- Die von der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten flankierenden Maßnahmen (Umweltschutz in der Landwirtschaft, Aufforstung, Vorruhestand) werden durch das Programm für benachteiligte Gebiete ergänzt, wobei dieses Programm auch auf Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1-Regionen) Anwendung findet. Alle Maßnahmen werden horizontal und dezentralisiert durchgeführt.
- Für ländliche Gebiete in Regionen, die im Rahmen von Ziel 1 der Strukturfonds förderfähig sind, wird das derzeitige Konzept der integrierten Entwicklungsprogramme (vgl. Kapitel über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt) aufrecht erhalten. Dasselbe integrierte Konzept soll auch auf ländliche Gebiete angewendet werden, die nach dem neuen Ziel 2 förderfähig sind.
- In den neuen Ziel 2-Fördergebieten werden die ehemaligen 5a- und 5b-Maßnahmen durch den EAGFL-Garantie als flankierende Maßnahmen finanziert werden. Diese Maßnahmen werden zusammen mit den Interventionen des EFRE, des ESF und eventuell des FIAF im Rahmen desselben Programms auf der Ebene der Ziel 2-Förderregion durchgeführt.
- In allen ländlichen Gebieten, die nicht unter Ziel 1 und das neue Ziel 2 fallen, werden Politiken zur Entwicklung des ländlichen Raums, die flankierend und ergänzend zu den Marktpolitiken durchgeführt werden, von der Abteilung Garantie des EAGFL kofinanziert. Entwicklungspolitik für den ländlichen

Raum umfaßt in diesem Kontext alle Maßnahmen zur Förderung der strukturellen Anpassung und der Entwicklung des ländlichen Raums, die von der Abteilung Ausrichtung des EAGFL gegenwärtig kofinanziert werden. Da diese Maßnahmen die gleiche Rechtsgrundlage haben wie die geltenden flankierenden Maßnahmen, werden auch sie horizontal angewendet und auf Initiative der Mitgliedstaaten auf geeigneter Verwaltungsebene dezentralisiert durchgeführt.

- Soweit es sich um FIAF-Interventionen handelt, gilt derselbe Ansatz auch für die Gebiete der Küstenfischerei.

Umweltschutz in der Landwirtschaft

Zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums werden angesichts der immer stärkeren Nachfrage der Gesellschaft nach ökologischen Dienstleistungen *Instrumente zur Förderung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft* in den kommenden Jahren herausragende Bedeutung erlangen. Alle Maßnahmen, die die Erhaltung und Förderung der Umweltqualität zum Ziel haben, sollten unterstützt werden.

Im Hinblick auf eine bessere Einbeziehung des Umweltschutzes in die Gemeinsamen Marktorganisationen will die Kommission einen Vorschlag unterbreiten, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Direktzahlungen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen und Flächenstillegungen zu gewähren, sofern die Umweltauflagen eingehalten werden.

Es sollte auch stärker berücksichtigt werden, daß es sich bei den *benachteiligten Gebieten sehr häufig um Gebiete von besonderem ökologischen Wert* handelt und daß die entsprechenden Fördersysteme schrittweise in ein Basisinstrument zur Erhaltung und Förderung von extensiven landwirtschaftlichen Produktionsverfahren genutzt werden könnten. Diese Verfahren sind aufgrund der besonderen geographischen Gegebenheiten oder lediglich als Ergebnis jahrhundertelanger traditioneller Anbaumethoden für Landschaft und Natur häufig von hohem ökologischem Wert.

Außerdem sind gezielte Umweltschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft zu verstärken und durch Aufstockung der Haushaltsmittel sowie erforderlichenfalls durch höhere Kofinanzierungssätze zu fördern. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind Dienstleistungen, die Landwirten besondere Anstrengungen abverlangen, wie beispielsweise der ökologische Landbau, die Unterhaltung naturnaher Lebensräume und traditioneller Obstbaum- oder Heckenpflanzungen, die Weiterbetreibung der alpinen Rinderhaltung und die Erhaltung von Feuchtgebieten. Ein starkes Engagement ist auch überall dort erforderlich, wo Umweltmaßnahmen wie die Anlage von Schutzstreifen entlang von Flüssen oder Feldrainen mit erheblichen Ertragseinbußen verbunden sind.

IV. DIE UNION UND DIE WELT

Im Bereich der Außenbeziehungen muß Europa unbedingt noch aktiver werden. Das europäische Projekt wird nur dann glaubwürdig bleiben, wenn es dem immer lauter

werdenden Ruf der Europäer nach mehr Einheit, mehr Effizienz bei der Wiederherstellung und Verteidigung des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands auf dem europäischen Kontinent und weltweit Rechnung trägt.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben viele *gemeinsame Interessen*. Die Europäische Union muß ihre Einflußnahme in den internationalen Beziehungen verstärken, den Grundwerten wie Frieden und Sicherheit, Demokratie und Menschenrechte mehr Geltung verschaffen, den am wenigsten entwickelten Ländern helfen, ihr soziales Modell verteidigen und ihre Präsenz auf den internationalen Märkten behaupten. Über die Wahrung der territorialen Integrität der Union hinaus müssen die Mitgliedstaaten auch zusammenstehen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen, den Terrorismus, die Weiterverbreitung von nuklearen, bakteriologischen und chemischen Kampfmitteln sowie die Zerstörung der Umwelt und gemeinsam vorgehen, um ein nachhaltiges Wachstum unter optimaler Nutzung der globalen Ressourcen zu sichern.

Um diese Interessen vertreten, die Vorteile der Globalisierung nutzen und die daraus erwachsenden Zwänge bewältigen zu können, wird ein gemeinsames Handeln der Europäischen Union zu einer immer deutlicheren Notwendigkeit. Die Partner Europas, allen voran die Beitrittsbewerber, erwarten von der Union, daß sie ihre Verantwortung in vollem Umfang übernimmt.

Die Erweiterung der Europäischen Union wird nicht nur das Schicksal der Europäer, der Mitgliedstaaten und der Beitrittsbewerber, beeinflussen. Durch ihre internationalen Implikationen wird die Erweiterung Folgen weit über die neuen Grenzen des erweiterten Europas hinaus haben, weil sie das Gewicht Europas in der Welt verstärkt, Europa neue Nachbarn gibt und es zu einem geeinten Raum der Stabilität macht. Die geopolitischen Auswirkungen des Erweiterungsprozesses wurden bereits in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid zur "Politischen Agenda für Europa" hervorgehoben.

1. EIN STABILES UND WELTOFFENES EUROPA

In den vergangenen vierzig Jahren haben die Mitgliedstaaten getreu den Absichten der Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft eine echte Sicherheitszone geschaffen, in der es undenkbar ist, zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten mit Gewaltanwendung auch nur zu drohen. Jetzt geht es darum, diese grundlegenden Errungenschaften des europäischen Einigungswerks auf neue Mitgliedstaaten auszudehnen. Die Erweiterung der Europäischen Union muß daher zum Ziel haben, die stabilisierende Wirkung der Ausweitung der NATO zu ergänzen. Diese Stabilität sollte die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik fördern, die im Sinne des Artikels J7 des Vertrags von Amsterdam zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.

Die erweiterte Union wird in zunehmendem Maße eine gemeinsame Grenze mit Rußland, der Ukraine, Belarus und der Republik Moldau haben. Außerdem erhält sie einen Zugang zum Schwarzen Meer, was zu engeren Kontakten mit den Ländern des Kaukasus und Zentralasiens führen wird. Die russische Enklave von Kaliningrad wird vom Gebiet der Union umschlossen werden, und mehrere Hunderttausend ethnische Russen, vor allem in Estland und Lettland, werden Bürger der Union. Es ist wichtig, daß die erweiterte Union ihre Beziehungen zu

Rußland, der Ukraine und den anderen NUS auf der Basis der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen festigt. Zu den neuen Nachbarn der Union gehören auch die Balkan-Staaten. Mehr Stabilität in dieser Region durch eine verstärkte Zusammenarbeit wird daher für die Union ein wichtiges Ziel sein.

Die Union muß ihre Politik zur Unterstützung der Demokratie, der Reformen und des Übergangs zur Marktwirtschaft fortsetzen und verstärken, die langfristig die Gewähr für Sicherheit und Stabilität bieten. Es ist mit einer Intensivierung der Handelsströme, einer Zunahme der Energie- und Rohstoffimporte aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, einer Expansion der Verkehrsnetze und einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes zu rechnen. Diese Entwicklungen könnten im übrigen eine Anpassung des Inhalts und eine geographische Ausdehnung der Gemeinschaftsprogramme wie Tacis zur Folge haben, um den neuen geopolitischen Konfigurationen Rechnung zu tragen.

Die Intensivierung der Beziehungen zwischen der Union und ihren Partnern im Mittelmeerraum muß weiter aktiv betrieben werden. Es wird immer deutlicher, daß der stabilen Entwicklung der südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers große Bedeutung zukommt. Alle Möglichkeiten, die der Prozeß von Barcelona bietet, müssen voll ausgeschöpft werden. Die Union muß ferner als einer der wichtigsten Friedensmittler im Nahen Osten ihre Präsenz in der Region verstärken. Die Erweiterung sollte somit eine Intensivierung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren südlichen Nachbarn auf der Grundlage der Wahrnehmung der beiderseitigen Interessen zur Folge haben.

Der dritte Hauptbereich der außenpolitischen Aktion der Union ist die Entwicklungskooperation. Die Entwicklungshilfe der Union und ihre weltweiten Bemühungen um die Bekämpfung der Armut und der Ungleichheit sind in engem Zusammenhang mit dem Streben nach Frieden und Stabilität, der Notwendigkeit einer besseren Bewältigung von globalen Risiken und Interdependenz sowie der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zu sehen. Im Rahmen der neuen Partnerschaft, die zwischen der Europäischen Union und den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) mit unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten entstehen muß, wird die Frage der Integration der Entwicklungskooperation in den Haushaltsplan der Gemeinschaft zu prüfen sein.

Die Union sollte auch ihre Beziehungen zu den Vereinigten Staaten auf der Grundlage der im Dezember 1995 in Madrid vereinbarten Neuen Transatlantischen Agenda intensivieren. Asien und Lateinamerika gehören ebenfalls zu den Weltregionen, denen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

2. EIN STARKES UND KOHÄRENTES EUROPA

Die erweiterte Union wird fruchtbarere, aber zwangsläufig auch komplexere Beziehungen zur übrigen Welt unterhalten. Europa muß schon heute daran arbeiten, seine Fähigkeit zur politischen Beschlußfassung zu verstärken und die Kohärenz seiner Maßnahmen zu gewährleisten, wenn es seine Effizienz und

Präsenz verstärken, sich auf die Erfüllung seiner neuen, größeren Aufgaben vorbereiten und die ihm zukommende Rolle in der Welt übernehmen will.

Die europäische Union als Akteur auf der Weltbühne

Die Union hat größtes Interesse daran, politische Verantwortung in angemessenem Verhältnis zu ihrem wirtschaftlichen Engagement zu übernehmen. Wegen der Interdependenz der modernen Volkswirtschaften und der zunehmenden Bedeutung überstaatlicher Faktoren darf sich eine aktive und effiziente Außenpolitik nicht auf die traditionellen Bereiche der auswärtigen Beziehungen beschränken. Dies gilt insbesondere für die Europäische Union, deren wirtschaftliche Dimension auch weiterhin im Vordergrund stehen wird. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik kann nur dann schärfere Konturen gewinnen, wenn die Mitgliedstaaten in den Arbeitsmethoden wie in der Sache dazu bereit sind, schrittweise *ein integriertes Konzept für die Außenbeziehungen* zu entwickeln.

Dieses integrierte Konzept wird die Möglichkeit geben, zur Durchsetzung gemeinsamer politischer Entscheidungen das gesamte Instrumentarium der GASP, der Handels- und Entwicklungspolitik sowie anderer Gemeinschaftspolitiken, aber auch die operative Kapazität der Westeuropäischen Union für die in den Vertrag aufgenommenen neuen Aufgaben zum Einsatz zu bringen. Allerdings wird es notwendig sein, die bisher nicht genügend gewährleistete Komplementarität der Aktionen der Union und der nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu verbessern.

Die Bestimmungen des neuen Vertrags über die Konzeption und die Durchführung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden es ermöglichen, die Kohärenz und die Kontinuität der Aktion im Außenbereich insgesamt zu verbessern. Zu diesem Zweck müssen der Rat und die Kommission eng zusammenarbeiten. Natürlich müssen öfter Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, wenn die Union zu raschen und konkreten Aktionen fähig sein soll.

Die Europäische Union muß schrittweise die Fähigkeit erlangen, außenpolitische Entscheidungen zu treffen, die mit dem Einsatz militärischer Mittel verbunden sind. Dies ist eine wesentliche Komponente für die Glaubwürdigkeit der außenpolitischen Aktion der Union. Daher muß die operative Kapazität der WEU verstärkt werden, um für die im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen neuen Aufgaben sowie die Perspektive einer stärkeren Integration der WEU in die Entwicklungen der Europäischen Union gerüstet zu sein.

Erhaltung der Handelsmacht der Union

Das internationale Umfeld darf nicht als Bedrohung für die Union verstanden werden, sondern ist als positive Herausforderung und Entwicklungsfaktor zu sehen. Als größte Handelsmacht der Welt hat die Union ein besonderes Interesse daran, die neuen Strukturen der Welthandelsorganisation (WTO) zu konsolidieren und *eine weitere Liberalisierung des internationalen Handels* über das bereits geplante Maß hinaus zu fördern. Die Alternative zu einem multilateralen Konzept

wäre voraussichtlich die Gefahr weniger vorteilhafter Marktzugangs- und Wettbewerbsbedingungen. Wesentlich ist ferner, daß der Abbau der Handelshemmnisse Hand in Hand geht mit der Erarbeitung wettbewerbspolitischer Grundsätze im Rahmen der WTO.

Um den neuen Formen des Welthandels Rechnung zu tragen, müssen die neuen Möglichkeiten des Artikels 113 in der durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung für die Führung der *internationalen Handelsverhandlungen* im Bereich des Dienstleistungsverkehrs und des geistigen Eigentums genutzt werden. Die erweiterte Union kann auf diese Weise in internationalen Organisationen wie der WTO oder der OCDE entschiedener und kohärenter auftreten.

Gewährleistung der Komplementarität der internen und externen Politiken

Durch die bevorstehenden *Einführung des Euro* wird Europa eine zentrale Rolle im Wirtschafts- und Währungsbereich erhalten. In den kommenden achtzehn Monaten müssen daher die Beziehungen zu den internationalen Finanzinstitutionen und die Modalitäten der Vertretung der Union im Außenverhältnis für diesen Bereich geklärt werden.

Das *externe Potential des Binnenmarkts* sollte besser erschlossen werden. Nicht nur die Stärke des Binnenmarktes, sondern auch die hier gewonnenen Erfahrungen können dazu genutzt werden, die Interessen und die Präsenz der Union international zu verstärken, zum Beispiel auf dem Gebiet der Luftfahrt und der Satellitentechnik. Ein weiteres Beispiel ist ein festeres Auftreten Europas bei der Festlegung internationaler Normen; Möglichkeiten bieten sich aber auch in vielen anderen Bereichen, unter anderem bei den Finanzdienstleistungen, in Fragen des geistigen Eigentums und in der Wettbewerbspolitik.

Es wird verstärkt dafür zu sorgen sein, daß die Kohärenz und die Komplementarität der internen und der externen Dimension der Politik der Union gewährleistet werden. *Die Energiepolitik* ist ein gutes Beispiel für ein derartiges konsolidiertes Vorgehen; die erfolgreiche Marktintegration wird eine entscheidende Grundlage für die Diversifizierung und die Flexibilität der Energieversorgung sowie die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der europäischen Unternehmen in diesem Bereich bilden. Eine sorgfältige Koordinierung der Außenwirtschaftspolitik im Energiesektor wird gleichfalls dazu beitragen, die Versorgungssicherheit zu erhöhen und internationale Umweltziele zu erreichen. Ganz allgemein müssen auch andere interne Politikbereiche, zum Beispiel die Forschungspolitik, besser in den außenpolitischen Rahmen integriert werden, um die internationalen Interessen der Union wahren zu können.

Die grenzübergreifenden Herausforderungen

Die Globalisierung, die für die Union mannigfaltige Vorteile gebracht hat, ist jedoch weltweit auch mit wirtschaftlichen und politischen Risiken verbunden wie demographischen Ungleichgewichten, Versagen der politischen Führung und Schädigung der Umwelt. Diesen Risiken und Problemen muß die Union mit ihren internationalen Partnern in multilateralen Gremien entschlossen begegnen.

Infolge der zunehmenden weltweiten Bedrohung der Umwelt, zum Beispiel durch die globalen Klimaveränderungen, stehen schon heute Umweltbelange weit oben auf der Tagesordnung internationaler Treffen. Die Europäische Union hat bei verschiedenen Gelegenheiten ihre Führungsrolle auf diesem Gebiet bestätigt und gezeigt, daß sie in der Lage ist, in internationalen Verhandlungen zwischen widerstreitenden Interessen zu vermitteln.

Auch die Ausdehnung des Drogenhandels und des organisierten Verbrechens macht eine kohärente und konzertierte Aktion auf internationaler Ebene erforderlich. Diese Aktion muß in enger Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern der Union und mit den am stärksten betroffenen Ländern entwickelt werden, wobei das Schwergewicht auf multilaterale Präventivmaßnahmen sowie auf die Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen dieser Gesellschaftsphänomene gelegt werden sollte.

Verbesserung der Sichtbarkeit der europäischen Hilfe und Anpassung der Modalitäten der außenpolitischen Aktion

Die Außenpolitik der Gemeinschaft muß an *Sichtbarkeit* gewinnen. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten finanzieren die Hälfte der internationalen Entwicklungshilfe, insbesondere im Rahmen der durch das Abkommen von Lomé begründeten Partnerschaft. Sie zeichnen auch verantwortlich für weit mehr als die Hälfte der weltweit geleisteten Entwicklungshilfe. Ferner bringen sie ein Drittel der gesamten Hilfe für den Mittleren Osten, die Hälfte der Hilfe für die palästinensischen Gebiete, nahezu 60 % der internationalen Hilfe für Rußland und die Nachfolgestaaten der UdSSR sowie 40 % der Wiederaufbauhilfe für Bosnien-Herzegowina auf. Diese häufig nicht bekannten Zahlen unterstreichen, daß die Union weltweit der bedeutendste Geber ist. Diese Spitzenposition dürfte sich durch die Erweiterung noch weiter festigen.

Die europäische Präsenz muß besser erläutert und valorisiert werden, um den Handlungsspielraum der gemeinsamen Außenpolitik zu vergrößern.

Eine Verbesserung der Beschlußfassungsverfahren und der Fähigkeit zu rascheren Interventionen ist ausschlaggebend, um den auswärtigen Hilfeprogrammen der Union eine stärkere Wirkung zu verleihen.

Die Effizienz des Gemeinschaftsinstrumentariums im außenpolitischen Bereich wird derzeit durch komplexe und zeitraubende interne Verfahren eingeschränkt. Es müssen Überlegungen angestellt werden, wie diese Zwänge vermieden werden können, wenn eine rasche Aktion der Union erforderlich ist. Außerdem ist zu

vermeiden, daß der Einsatz der Finanzmittel durch eine allzu starke Streuung auf zahlreiche Aktionen mit geringer Inzidenz seiner Wirkung beraubt wird.

Notwendig ist ferner eine *engere Koordinierung der Gemeinschaftsprogramme mit den nationalen Aktionen der Mitgliedstaaten*.

Bei den finanziellen Interventionen der Union im Außenbereich muß im Interesse einer ausgewogeneren Lastenteilung auf die Synergie der Gemeinschaftsinstrumente und der Instrumentarien anderer Institutionen wie der EBWE oder dem IWF geachtet werden.

In Anbetracht der Aussichten für das Wirtschaftswachstum müßte es möglich sein, den gegenwärtigen Anteil am Bruttoinlandsprodukt zur Gewährleistung einer starken Präsenz Europas in der Welt beizubehalten.

V. EINE EFFIZIENTE KOMMISSION IM DIENSTE DER EUROPÄER

Kraft ihres Initiativrechts wird die Kommission weiterhin dynamische Antriebskraft bleiben und den Anstoß zu Neuerungen geben, insbesondere auch in den durch den Vertrag von Amsterdam eröffneten neuen Tätigkeitsbereichen. Gleichwohl werden Legislativvorschläge sehr viel seltener sein als in der Vergangenheit. Das Schwergewicht wird stattdessen auf der Implementierung und Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften liegen. Die stärkere Dezentralisierung wird eine verstärkte Überwachung erforderlich machen. Ganz allgemein wird der Kommission eine größere Rolle bei der Förderung der Zusammenarbeit und der Entwicklung von Partnerschaftsmaßnahmen und Netzwerken sowie bei der Koordinierung zukommen. Die Verwaltung der Integration auf hohem Niveau wird eine grundlegende *Neubewertung der Durchführungs- und Verwaltungsfunktionen der Kommission* und einen Wandel ihrer Verwaltungskultur erforderlich machen.

Haushaltszwänge werden auch weiterhin bestehen bleiben, was sich zwangsläufig auf die Ausgabenpolitik und das Management der Humanressourcen und Finanzmittel auswirken wird. Bei einem verstärkten Wettbewerb um knappe Mittel müssen die *prioritären Funktionen*, auf die sich die Kommission konzentrieren sollte, *klarer identifiziert werden*. Vor jeder Entscheidung über die Finanzausstattung der Programme und die Ressourcenallokation sollte die Relevanz von Politiken, Strukturen und Verfahren in einer umfassenden Analyse kritisch geprüft werden. Außerdem müssen die verfügbaren Ressourcen effizienter eingesetzt werden.

In diesem Zusammenhang ist die Qualität der zur Verfügung stehenden Humanressourcen, aber auch deren Valorisierung von grundlegender Bedeutung. Daher ist es eminent wichtig, daß der europäische öffentliche Dienst mit seiner auf Kompetenz, Unabhängigkeit und Kontinuität basierenden Funktionsweise erhalten bleibt. Allerdings muß er fähig sein, sich anzupassen und zu modernisieren, um den immer wieder neuen Herausforderungen des europäischen Einigungswerks und einem sich ständig wandelnden Umfeld gewachsen zu sein.

Die Kommission hat daher mit den Initiativen SEM 2000 (Sachgemäßes und effizientes Management) und MAP 2000 (Modernisierung der Verwaltung und der Personalpolitik)

bereits ein umfassendes Verwaltungsreformprogramm eingeleitet. Es geht um eine Überprüfung der Strukturen, die Modernisierung der Verwaltung und die Vereinfachung der Verfahren. *Dezentralisierung, Rationalisierung und Vereinfachung* sind die Schlüsselbegriffe dieser Aktion. Für jeden Politikbereich wird ein angemessenes Gleichgewicht gefunden werden müssen zwischen den politischen Kernbereichen und Kontrollfunktionen, die Aufgaben der Kommission bleiben müssen, und den Exekutivfunktionen, die auf einer den Endverbrauchern näher liegenden Stufe wirkungsvoller verwaltet werden können.

Es sollte für eine angemessene Dimensionierung der mit finanzieller Unterstützung der Gemeinschaft durchgeführten Programme und Projekte gesorgt werden, damit diese einen eindeutigen Mehrwert auf europäischer Ebene erbringen und die eingesetzten Verwaltungsressourcen in angemessenem Verhältnis zu ihrem Umfang stehen. Verwaltungsfunktionen können manchmal von Exekutivagenturen, die der Kommission verantwortlich sind, von den Behörden der Mitgliedstaaten in Partnerschaft mit der Kommission oder sogar von NRO oder privatwirtschaftlichen Einrichtungen auf Vertragsbasis übernommen werden. In einigen Bereichen können neue Strukturen für die Verwaltung von Netzwerken unter Beteiligung der Kommission und nationaler Stellen geeignet sein. In allen Fällen muß jedoch ein klarer politischer Ordnungsrahmen festgelegt werden.

Letzten Endes hängt die Fähigkeit der Kommission, den Anforderungen des Integrationsprozesses effektiv gerecht zu werden, von der Kompetenz und der Motivation ihres Personals ab. Daher sollte der beruflichen Förderung und Weiterbildung erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden, damit die durch die Reformen geschaffenen Synergien voll genutzt werden können und die Flexibilität angesichts der auf die Kommission zukommenden neuen Herausforderungen erhöht wird.

Im Laufe der letzten Jahre hat die Kommission immer zahlreichere neue Aufgaben übernehmen müssen, was wiederholte Umstrukturierungen, häufig unter Zeitdruck und ohne angemessene Vorbereitung, erforderlich machte. Wir stehen jetzt vor einer neuen Etappe der europäischen Einigung, und die Konturen des Europas des 21. Jahrhunderts zeichnen sich deutlicher ab; daher ist es an der Zeit, grundsätzliche Überlegungen über die Organisation und das Funktionieren der Kommission nach dem Jahr 2000 anzustellen. In diesem Sinne hat die Kommission in ihrem jüngsten Beitrag zur Regierungskonferenz Stellung genommen, indem sie eine Zusammenfassung und Neudefinition der Aufgaben einschließlich der Funktion der Vizepräsidenten vorgeschlagen hat. Sie hat ferner eine entsprechende Umstrukturierung der Dienststellen angekündigt. Der Vertrag von Amsterdam hat eine von der Kommission gewünschte Reform vorgenommen, indem er die Stellung und die Befugnisse des Präsidenten der Kommission verstärkt hat, was die Effizienz und die Sichtbarkeit des Kollegiums verbessern wird. In einer der Schlußakte zum Vertrag von Amsterdam beigefügten Erklärung ist die Absicht der Kommission zur Kenntnis genommen worden, die oben erwähnte Reorganisation rechtzeitig im Hinblick auf den Amtsantritt der neuen Kommission im Jahr 2000 durchzuführen.

Unerläßlich ist allerdings, daß auch der Rat vergleichbare Anstrengungen unternimmt, um die Anzahl unterschiedlicher Zusammensetzungen der Ratstagungen zu verringern und dem Rat "Allgemeine Angelegenheiten" seine umfassende Koordinierungsrolle zurückzugeben.

ZWEITER TEIL: DIE ERWEITERUNG ALS HERAUSFORDERUNG

Dieser Teil der Mitteilung "Agenda 2000" über die Herausforderung der Erweiterung stellt das "Gesamtdokument" dar, um dessen Ausarbeitung der Europäische Rat von Madrid die Kommission ersucht hatte. Darin soll erläutert werden, in welcher Weise die Kommission die verschiedenen Beitrittsanträge geprüft hat, welche Hauptprobleme diese Anträge aufwerfen und welcher Zeitplan für die Eröffnung der Verhandlungen am realistischsten erscheint. Er enthält die wichtigsten Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Stellungnahmen sowie die Ansichten der Kommission über die Einleitung des Beitrittsverhandlungsprozesses. Außerdem werden darin die mit der Erweiterung zusammenhängenden horizontalen Fragen sowie Fragen im Zusammenhang mit den praktischen Einzelheiten der Anfangsphase der Verhandlungen und der Intensivierung der gesamten Heranführungsstrategie behandelt.

Diese Schlußfolgerungen und Empfehlungen stützen sich auf die Kriterien, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 festgelegt wurden; darin heißt es:

"als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat

- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;
- sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können".

I. BEWERTUNG NACH DEN BEITRITTSKRITERIEN

Auf Ersuchen des Rates hat die Kommission Stellungnahmen zu den einzelnen Beitrittsanträgen ausgearbeitet. Sie stützt sich bei ihrer Bewertung auf zahlreiche Informationsquellen ausgehend von den Antworten auf Fragebogen, die den einzelnen beitrittswilligen Ländern im April 1996 zugesandt wurden. Ferner fanden bilaterale Zusammenkünfte mit den einzelnen Beitrittskandidaten statt, und sie hatten Gelegenheit, bis Ende Mai 1997 weitere Angaben über ihre Vorbereitung auf den Beitritt zu machen.

Die Kommission berücksichtigte außerdem Bewertungen seitens der Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf die vom Europäischen Rat in Kopenhagen aufgestellten politischen Kriterien für die Mitgliedschaft. Die Kommission stützte sich auch auf die Berichte und Entschlüsse des Europäischen Parlaments sowie die Arbeiten verschiedener internationaler Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und sonstiger Einrichtungen.

Die Kommission prüfte des weiteren die Fortschritte, die im Rahmen der bilateralen Abkommen als wichtigstem Element in den Beziehungen der Europäischen Union zu den beitrittswilligen Ländern erzielt wurden. Europa-Abkommen (Assoziationsabkommen) über wirtschaftliche Zusammenarbeit, Handel und politischen Dialog sind mit sechs der beitrittswilligen Länder in Kraft getreten. Im Falle Estlands, Lettlands und Litauens müssen die Abkommen noch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, bevor sie in Kraft treten können. Das Abkommen mit Slowenien muß noch vom slowenischen Parlament ratifiziert werden.

Für diese Aufgabe der Kommission gab es insofern keinen Präzedenzfall, als die Kriterien von Kopenhagen politisch und wirtschaftlich weit gefaßt sind und über den *acquis communautaire* hinausgehen (beispielsweise bei der Beurteilung der Kapazität von Verwaltung und Justiz) und der *acquis* selbst sich seit den letzten Erweiterungen beträchtlich vergrößert hat. Heute umfaßt der *acquis* der Union die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres ebenso wie die Ziele und die schrittweise Verwirklichung der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Kommission zeichnet nicht nur ein Bild der heutigen Lage und der von den beitrittswilligen Ländern in den letzten Jahren erzielten Fortschritte. Sie hat auch die auf mittlere Sicht erwarteten Fortschritte analysiert, soweit es dabei um die wirtschaftlichen Kriterien und die Fähigkeit der Länder zur Übernahme des *acquis* geht. Bei dieser vorausschauenden Bewertung berücksichtigte die Kommission Trends in der Politik und den Programmen, die die Beitrittskandidaten gegenwärtig verfolgen, um den Besitzstand der Europäischen Union schrittweise zu übernehmen. Die Kommission hat auch die voraussichtliche künftige Entwicklung der Politik der Europäischen Union berücksichtigt, vor allem in bestimmten Feldern wie Umweltschutz, Binnenmarkt und Informationsgesellschaft, wo sich der *acquis* rasch weiterentwickelt.

Bei den politischen Beitrittskriterien ist die Kommission der Ansicht, daß sie sich nur anhand der derzeitigen Lage, soweit sie diese nachprüfen und bestätigen konnte, bewerten lassen. Das effektive Funktionieren einer demokratischen Ordnung ist bei der Beurteilung eines Antrags auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung. Im Vertrag von Amsterdam wurde in Artikel F folgender Verfassungsgrundsatz verankert: "Die Union bekennt sich zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit". Dementsprechend hat die Regierungskonferenz beschlossen, Artikel O zu ändern, um die Mitgliedschaft ausdrücklich an die Erfüllung von Artikel F zu knüpfen.

Die Kommission ist daher der Auffassung, daß die Beachtung der vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegten politischen Bedingungen durch ein beitrittswilliges Land eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen ist.

1. POLITISCHE KRITERIEN

Der Europäische Rat von Kopenhagen hatte bestimmt, daß der Beitrittskandidat *"als Voraussetzung für die Mitgliedschaft ... eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der*

Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben (muß)“.

Um zu beurteilen, inwieweit Beitrittskandidaten diese Voraussetzung für die Mitgliedschaft erfüllen, ging die Kommission in den einzelnen Stellungnahmen über eine rein formale Beschreibung der politischen Institutionen und Beziehungen zwischen diesen Institutionen hinaus und hat anhand einer Reihe detaillierter Kriterien bewertet, wie die Demokratie in der Praxis tatsächlich funktioniert. So hat sie geprüft, wie verschiedene Rechte und Grundfreiheiten, z.B. das Recht zur freien Meinungsäußerung beispielsweise von den politischen Parteien, Nichtregierungsorganisationen und Medien wahrgenommen wird.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Von Ländern, die Mitglieder der Union werden wollen, wird erwartet, daß sie sich nicht nur zu den Grundsätzen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bekennen, sondern daß sie sie im Alltag auch tatsächlich praktizieren.

Insgesamt gesehen garantieren die Verfassungen der beitrittswilligen Länder die demokratischen Freiheiten einschließlich des politischen Pluralismus, des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Religionsfreiheit. Sie haben demokratische Institutionen geschaffen sowie unabhängige Gerichts- und Verfassungsorgane eingesetzt, so daß die verschiedenen staatlichen Behörden normal funktionieren können; sie haben freie und faire Wahlen abgehalten, die einen Machtwechsel zwischen verschiedenen politischen Parteien zulassen, und sie erkennen im allgemeinen die Rolle der Opposition an.

In bestimmten beitrittswilligen Ländern sind die Institutionen - über die normale Abwicklung von Wahlen hinaus - nicht so stabil, daß sie ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Staatsorgane und eine Konsolidierung der Demokratie gestatten. Die rechtsstaatliche Ordnung aller beitrittswilligen Länder weist Schwachpunkte auf, die beseitigt werden müssen. Es mangelt an hinreichend qualifizierten Richtern und Garantien für ihre Unabhängigkeit. Die Polizeikräfte werden schlecht bezahlt und brauchen eine bessere Ausbildung und Disziplin. In mehreren Fällen muß auch die Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften auf eine solidere Rechtsgrundlage gestellt werden.

Rumänien hat bis zu den Wahlen vom Juni 1997 keinen wirklichen Machtwechsel erlebt. Das politische System war lange Zeit durch Praktiken geprägt, die noch aus Zeiten des kommunistischen Regimes stammten, mit übergroßer Einmischung des Staates in Medien und Justiz. Durch die Veränderungen im Anschluß an die Wahl eines neuen Präsidenten und einer neuen Regierungsmehrheit hat sich die Lage des Landes beträchtlich geändert, dessen Institutionen nun besser funktionieren und stabiler geworden sind. Die Reform der Geheimdienste sowie der Polizei und Justiz wurde sehr rasch durchgeführt.

Dank der diesjährigen Veränderungen und der von der Regierung angekündigten Reformen dürfte auch *Bulgarien* entscheidende Fortschritte bei der Demokratisierung, der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und der Stabilisierung seiner Institutionen erzielen.

In der *Slowakei* klaffen Verfassung und politische Praxis immer noch auseinander. Die Kommission ist besorgt darüber, daß Rechtsstaat und Demokratie noch nicht genügend fest verwurzelt sind. Dazu bedarf es einer größeren Aufgeschlossenheit gegenüber entgegengesetzten Ansichten, eines ordnungsgemäßen Funktionierens der staatlichen Organe und der Achtung ihrer jeweiligen Rolle innerhalb der Verfassungsordnung. Eine Demokratie kann nicht als stabil betrachtet werden, wenn die jeweiligen Rechte und Pflichten von Institutionen wie Präsident, Verfassungsgericht oder einer zentralen Referendumskommission von der Regierung selbst in Frage gestellt werden können und wenn die legitime Rolle der Opposition in Parlamentsausschüssen nicht akzeptiert wird.

Das Scheitern des Referendums vom Mai 1997 über die Mitgliedschaft in der NATO und die Direktwahl des Präsidenten, erfolglose Versuche der Regierung zur Reform des Strafgesetzbuchs mit dem Ziel, die freie Meinungsäußerung einzuschränken, die Versuche, eine Untersuchung über die Tätigkeiten der Geheimdienste zu blockieren sowie der Druck, den die Regierung in verschiedener Form auf Beamte und kulturelle Einrichtungen ausübt, sind für die Instabilität der Institutionen des Landes symptomatisch.

Menschenrechte

Die Wahrung der Menschenrechte ist in den meisten beitrittswilligen Ländern im Prinzip gewährleistet. Alle sind der Konvention des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie dem Protokoll beigetreten, nach dem Bürger die Möglichkeit haben, sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu wenden.

Rumänien hat vom kommunistischen Regime ein System geerbt, bei dem viele Kinder unter Bedingungen in staatlichen Einrichtungen untergebracht wurden, die gegen Übereinkommen über die Rechte des Kindes verstoßen. Betroffen sind davon mehr als 100 000 Waisen. Allerdings wurden die einschlägigen früheren Rechtsvorschriften aus dem Jahr 1972 inzwischen aufgehoben und damit die Grundlage für Reformen auf der Basis direkter Familienbeihilfen geschaffen.

Freie Meinungsäußerung sowie Vereins- und Koalitionsfreiheit sind in allen beitrittswilligen Ländern gewährleistet, doch muß in manchen Fällen noch die Unabhängigkeit von Hörfunk und Fernsehen gestärkt werden.

Schutz von Minderheiten

In vielen beitrittswilligen Ländern leben Minderheiten, deren befriedigende Eingliederung in die Gesellschaft eine Voraussetzung für demokratische Stabilität ist. So machen Minderheiten 44 % der Bevölkerung in Lettland aus (davon 34 % Russen), 38 % in Estland (30 % Russen), 20 % in Litauen (9 % Russen, 7 % Polen), 18 % in der Slowakei (11 % Ungarn, 5 % Roma), 14 % in Bulgarien (9 % Türken, 5 % Roma) und 13 % in Rumänien (8 % Ungarn, 4 % Roma).

Der Europarat hat verschiedene Texte zum Schutz nationaler Minderheiten angenommen, insbesondere das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler

Minderheiten und die Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats von 1993. Diese ist zwar nicht verbindlich, empfiehlt aber die Anerkennung kollektiver Rechte, während in dem Rahmenübereinkommen die individuellen Rechte von Personen, die Minderheitsgruppen angehören, geschützt werden. Bulgarien hat das Rahmenübereinkommen noch nicht unterzeichnet, die Tschechische Republik, Lettland, Litauen, Polen und Slowenien gehören zu den Ländern, die das Rahmenübereinkommen noch nicht ratifiziert haben.

In Rumänien ist die ungarische Minderheit im Parlament mit 25 Abgeordneten und 11 Senatoren und in der Regierung durch 2 Minister vertreten. Sie ist auch in den lokalen Gebietskörperschaften vertreten und besitzt das Recht auf Unterricht in ungarischer Sprache in Grundschulen und Sekundarschulen sowie das Recht auf Verwendung der ungarischen Sprache im Verkehr mit Behörden und Gerichten.

In der Slowakei dagegen werden diese Rechte zwar prinzipiell anerkannt, doch stößt die ungarische Minderheit bei der Ausübung ihrer Rechte auf eine Reihe von Problemen. Nach der Verabschiedung des Gesetzes über die offizielle Landessprache und in Ermangelung eines Gesetzes über die Verwendung der Sprachen von Minderheiten ist die Wahrnehmung verschiedener Rechte der ungarischen Minderheit in Frage gestellt. Bestimmte Entwicklungen der letzten Zeit im Zusammenhang mit Kürzungen kultureller Subventionen und der Neueinteilung der Verwaltungsbezirke des Landes geben Anlaß zu Besorgnis.

In Lettland besitzen 28 % der Bevölkerung und in Estland 25 % der Bevölkerung nicht die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Landes. Zwar gibt es keine Anzeichen dafür, daß diese Minderheiten diskriminiert werden, außer beim Zugang zu bestimmten Berufen in Lettland, doch verläuft das Tempo der Einbürgerungen in beiden Ländern nur schleppend und sollte beschleunigt werden, um Minderheiten, die bislang keine Staatsbürgerrechte genießen, in die Gesellschaft einzugliedern.

Mit Ausnahme der Situation der Roma-Minderheit in einer Reihe beitrittswilliger Länder, die Anlaß zur Besorgnis gibt, sind die Minderheiten im allgemeinen in zufriedenstellender Weise in die Gesellschaften dieser Länder integriert.

Wenn die Minderheitenprobleme nicht gelöst werden, könnten sie die demokratische Stabilität beeinträchtigen oder zu Streitigkeiten mit den Nachbarländern führen. Daher liegt es im Interesse der Europäischen Union wie auch der Beitrittsländer selbst, daß vor Vollendung des Beitrittsprozesses zufriedenstellende Fortschritte bei der Eingliederung von Minderheiten erzielt werden, wobei alle Möglichkeiten zu nutzen sind, die sich in diesem Zusammenhang bieten.

Schlußfolgerung

Auch wenn in mehreren beitrittswilligen Ländern noch Fortschritte bei der effektiven Ausübung der Demokratie und dem Schutz der Minderheiten gemacht werden müssen, erfüllt nur ein einziger Staat, der den Beitritt beantragt hat, - die

Slowakei - die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgesetzten politischen Voraussetzungen nicht.

2. WIRTSCHAFTLICHE KRITERIEN

Der Europäische Rat stellte in Kopenhagen fest, daß die Mitgliedschaft im wirtschaftlichen Bereich *“eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit (erfordert), dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten”*.

Die Beitrittskandidaten haben beim Übergang zur Marktwirtschaft beachtliche Fortschritte erzielt, u.a. bei der Privatisierung und Liberalisierung, auch wenn sich ihre wirtschaftliche Lage sehr unterschiedlich darstellt. Für alle war der Zusammenbruch des früheren kommunistischen Handelsblocks im RGW und der Beginn der Marktreformen zunächst ein großer Schock. In manchen Fällen wurde dies aber noch durch ernste anfängliche Ungleichgewichte verschärft, während andere Länder vergleichsweise stabile Bedingungen und einen höheren Lebensstandard aufwiesen. Überdies handelte es sich bei der Hälfte der beitrittswilligen Länder um Staaten, die erst staatliche Institutionen neu schaffen und gleichzeitig ihre Wirtschaft von Grund auf reformieren mußten.

Der Reformprozeß nahm von Land zu Land einen unterschiedlichen Verlauf. In manchen Ländern fanden die Reformen breitere Unterstützung, und der politische Kurs blieb selbst bei einem Regierungswechsel relativ konstant. Auch wenn fast alle Beitrittskandidaten in den letzten Jahren wesentlich vorangekommen sind und oftmals hohe Wachstumsraten aufzuweisen haben, sind die Wirtschaftsbedingungen in mehreren Ländern doch nach wie vor wenig gefestigt. Auch durch Wiedereinführung administrativer Kontrollen, z.B. der Preise oder Einfuhren, kam es zu gewissen Rückschritten.

Das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der beitrittswilligen Länder macht nur etwa ein Drittel des entsprechenden Wertes der Europäischen Union aus. Manche Beitrittskandidaten, und keineswegs nur die mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen, haben in den letzten Jahren ein jährliches BIP-Wachstum von 5-7 % vorzuweisen, während andere aus verschiedenen Gründen zurückblieben. Manche haben eine hochgradige Preisstabilität und nahezu ausgeglichene Haushalte erreicht, während andere hohe und/oder zunehmende Handelsbilanzdefizite infolge von Investitions- wie auch Konsumgütereinfuhren aufweisen. Im allgemeinen sind die Strukturreformen noch nicht sehr weit gediehen, zumal im Bank- und Finanzwesen und bei der sozialen Sicherung. Die Umstrukturierung staatlicher Großunternehmen, die die heimische Wirtschaft dominieren und aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen nur sehr schwer zu reformieren sind, steht in den meisten beitrittswilligen Ländern noch aus.

Keines der beitrittswilligen Länder erfüllt die beiden in Kopenhagen festgelegten ökonomischen Bedingungen schon heute in vollem Umfang, doch dürften manche Länder in einigen Jahren so weit sein.

Funktionsfähige Marktwirtschaft

Als erstes wirtschaftliches Kriterium hat der Europäische Rat in Kopenhagen gefordert, daß eine funktionsfähige Marktwirtschaft bestehen muß.

Dies wiederum setzt voraus, daß verschiedene Bedingungen erfüllt sind, auf die in den einzelnen Stellungnahmen näher eingegangen wird:

- Angebot und Nachfrage müssen durch das freie Spiel der Marktkräfte ausgeglichen werden; Preise und Außenhandel müssen liberalisiert sein;
- es darf keine nennenswerten Schranken für den Marktzugang (Errichtung neuer Unternehmen) und das Ausscheiden aus dem Markt (Konkurs) geben;
- das Rechtssystem einschließlich der Regelung der Eigentumsrechte muß vorhanden sein; Gesetzen und Verträgen muß gerichtlich Geltung verschafft werden können;
- makroökonomische Stabilität einschließlich einer angemessenen Preisstabilität und tragfähiger öffentlicher Finanzen und Zahlungsbilanzen, muß erreicht sein;
- es muß ein breiter Konsens über die wesentlichen Elemente der Wirtschaftspolitik bestehen;
- der Finanzsektor muß hinreichend entwickelt sein, um die Ersparnisse produktiven Investitionen zuzuführen.

In den einzelnen Stellungnahmen werden die beitrittswilligen Länder danach bewertet, ob diese Bedingungen erfüllt sind. Nach Auffassung der Kommission können fünf (Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien) als funktionsfähige Marktwirtschaften betrachtet werden, auch wenn in sämtlichen Fällen manche wichtige Merkmale wie z.B. Kapitalmärkte noch reifen und weiterentwickelt werden müssen. Ein sechster Beitrittskandidat (Slowakei) kommt nach Gesetzgebung und Systemmerkmalen diesen Bedingungen sehr nahe, doch fehlt es an Transparenz bei der Umsetzung.

Die übrigen beitrittswilligen Länder haben substantielle Fortschritte erzielt, vor allem in letzter Zeit, und dürften in der Lage sein, dieses erste wirtschaftliche Kriterium zu einem frühen Zeitpunkt im nächsten Jahrhundert zu erfüllen. Für diese Länder besteht die Hauptaufgabe nunmehr darin, ihre rechtlichen und institutionellen Reformen verstärkt umzusetzen und - in manchen Fällen - der Gefahr weiterer makroökonomischer Instabilität vorzubeugen.

Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten

Das zweite wirtschaftliche Kriterium ist die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Europäischen Union standzuhalten. Dies setzt

voraus, daß die wichtigsten Teile der Volkswirtschaften der beitrittswilligen Länder ein Minimum an Wettbewerbsfähigkeit erreicht haben.

Die notwendige Evaluierung ist schwieriger als beim ersten Kriterium. Einerseits muß eine umfassende Betrachtung unter Berücksichtigung einer erheblichen Anzahl von Faktoren angestellt werden. Andererseits sind künftige Entwicklungen abzuschätzen. Eine zentrale Frage besteht darin, ob die Unternehmen über die erforderliche Anpassungsfähigkeit verfügen und ihr Umfeld eine weitere Anpassung begünstigt. Zu berücksichtigen ist dabei u.a.:

- ob eine funktionsfähige Marktwirtschaft mit einem ausreichenden Grad an makroökonomischer Stabilität besteht, so daß die Wirtschaftsteilnehmer ihre Entscheidungen in einem Klima der Stabilität und Berechenbarkeit treffen können;
- ob Human- und Sachkapital einschließlich Infrastruktur (Energieversorgung, Telekommunikation, Transport usw.), Bildungswesen und Forschung in ausreichendem Maße zu angemessenen Kosten vorhanden ist und welche künftigen Entwicklungen in diesem Bereich zu erwarten sind;
- inwieweit staatliche Politik und Gesetzgebung die Wettbewerbsfähigkeit über handels- und wettbewerbspolitische Maßnahmen, staatliche Beihilfen, KMU-Förderung usw. beeinflussen;
- Grad und Tempo der Handelsverflechtung mit der Europäischen Union, die ein Land bereits vor der Erweiterung erreicht hat. Dies gilt sowohl für das Volumen als auch die Art des Warenverkehrs mit den Mitgliedstaaten;
- der Anteil der Kleinunternehmen, zum Teil deswegen, weil Kleinunternehmen der Tendenz nach stärker von einem verbesserten Marktzugang profitieren, und zum Teil auch, weil bei Dominanz von Großunternehmen die Bereitschaft zu Anpassungen möglicherweise geringer ist.

Die von den Kommissionsdienststellen in den Stellungnahmen durchgeführte Analyse ergab folgendes Gesamtbild:

- Die Handelsverflechtung hat in den meisten Ländern und die ausländischen Direktinvestitionen haben in einigen Ländern erheblich zugenommen. Allerdings wurde die anfängliche Liberalisierung des Handels in einigen Ländern vor allem aus makroökonomischen Gründen teilweise wieder rückgängig gemacht.
- Kapitalmärkte und Wettbewerbsvorschriften funktionieren überall immer besser, aber allgemein noch lange nicht zufriedenstellend.
- Die Infrastruktur ist weiterhin in schlechtem Zustand.
- Die Löhne liegen noch deutlich unter Unionsniveau.

- Die Privatisierung schreitet in unterschiedlichem Tempo voran und ist noch abzuschließen.

Eine der größten Schwierigkeiten bei der Bewertung der Beitrittskandidaten nach dem zweiten Kriterium liegt in seinem zukunftsgerichteten Charakter. Auch wenn sich alle Länder dem Außenhandel substantiell geöffnet haben, werden ihnen doch beim Beitritt zum Binnenmarkt (u.a. harmonisierte MwSt, öffentliche Aufträge, Bank- und Versicherungswesen usw.) erheblich größere Integrationsschritte abverlangt. So müssen sie insbesondere in der Lage sein, Güter zu produzieren, die den europäischen technischen Anforderungen entsprechen, was durch die Übernahme des *acquis*, die Schaffung und erfolgreiche Funktionsweise der notwendigen institutionellen Strukturen und eine angemessene Normungstätigkeit unterstützt werden wird. Inwieweit sie dieses Kriterium erfüllen werden, läßt sich somit nur schwer vorhersagen. Einstweilen werden weitere Fortschritte bei der Umsetzung der im Weißbuch zum Binnenmarkt von 1995 genannten Maßnahmen eine wesentliche Methode zur Vorbereitung und auch ein ungefährer Maßstab dafür sein, inwieweit die Beitrittskandidaten tatsächlich vorbereitet sind.

Zur Unterstützung der politischen Anstrengungen der Beitrittskandidaten im Innern werden sie auch weiterhin auf Unterstützung von außen über PHARE und die Internationalen Finanzorganisationen (IFI) angewiesen sein. Nach dem Beitritt werden die Strukturfonds in dieser Hinsicht die Führungsrolle übernehmen.

Die Kommission ist sich zwar der Schwierigkeiten einer solchen Bewertung bewußt, meint aber, daß zwei Länder (Ungarn und Polen) auf mittlere Sicht das zweite Kriterium erfüllen dürften, sofern sie ihren derzeitigen Kurs beibehalten. Drei weitere Länder (Tschechische Republik, Slowakei und Slowenien) dürften ebenfalls dazu in der Lage sein, sofern sie ihre Anstrengungen verstärken und politische Rückschritte vermeiden. Estland liegt dank seiner Anstrengungen zur Modernisierung und radikalen Liberalisierung der Wirtschaft nahe bei der letztgenannten Gruppe, gibt aber wegen seines großen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts Anlaß zu Besorgnis. Lettland, Litauen und Rumänien haben in letzter Zeit große Fortschritte gemacht, müssen ihre Anstrengungen jedoch noch weiter konsolidieren. Bulgarien befreit sich zur Zeit von der schwierigen Hinterlassenschaft der letzten sechs Jahre; in jüngster Zeit hat das Land beträchtliche Fortschritte gemacht und befindet sich nunmehr auf dem rechten Kurs, um im Laufe des nächsten Jahrzehnts zu den anderen Ländern aufzuschließen.

Schlußfolgerung

Nimmt man beide Kriterien zusammen als Maßstab, so werden sie am ehesten von Ungarn und Polen erfüllt, während die Tschechische Republik und Slowenien nicht weit zurückliegen. Estland erfüllt das erste Kriterium, muß jedoch zur Erfüllung des zweiten Kriteriums, d.h. der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck standzuhalten, noch einige Fortschritte erzielen. Die Slowakei erfüllt das zweite Kriterium, kann jedoch noch nicht in vollem Umfang als eine funktionierende Marktwirtschaft betrachtet werden.

3. SONSTIGE VERPFLICHTUNGEN DER MITGLIEDSCHAFT

Der Europäische Rat von Kopenhagen stellte abschließend fest, daß die Mitgliedschaft die Fähigkeit voraussetzt, *“die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen (zu) übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen (zu) machen”*.

Die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion

Mit ihren Beitrittsanträgen akzeptierten die mittel- und osteuropäischen Länder die Ziele des Vertrags über die Europäische Union einschließlich der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

In der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik haben die Beitrittskandidaten über den politischen Dialog und konkrete Maßnahmen ihren Willen unter Beweis gestellt, sich an effektiven Maßnahmen der Europäischen Union zu beteiligen. In ihren Stellungnahmen vertritt die Kommission die Auffassung, daß sie in diesem Bereich die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Pflichten erfüllen könnten.

Was die angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion anbelangt, so ist es unwahrscheinlich, daß die beitrittswilligen Länder in der Lage sein werden, sich zeitgleich mit dem Beitritt dem Euro-Gebiet anzuschließen. Bevor sie in der Lage sein werden, langfristig eine ausreichende makroökonomische Stabilität zu wahren, wird es weiterer Fortschritte bei den Strukturreformen bedürfen. Allerdings müssen neue Mitgliedstaaten den *acquis* von Stufe 2 der WWU übernehmen. Dies bedeutet Unabhängigkeit der Zentralbank, Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (nationale Konvergenzprogramme, multilaterale Überwachung, Verfahren bei übermäßigem Defizit usw.), und Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die neuen Mitgliedstaaten werden auf eine direkte Zentralbankfinanzierung öffentlicher Defizite ebenso verzichten wie auf den bevorrechtigten Zugang öffentlicher Organe und Körperschaften zu den Finanzinstituten. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs muß abgeschlossen sein. Außerdem wird erwartet, daß sie am Wechselkursmechanismus teilnehmen und exzessive Wechselkursänderungen vermeiden.

Übernahme des *acquis*

Die Übernahme und Umsetzung des *acquis* zum Zeitpunkt des Beitritts ist für die Beitrittskandidaten eine schwierige Aufgabe, die ihnen beträchtliche zusätzliche Anstrengungen abverlangen wird. Diese Herausforderung ist weit größer als bei früheren Erweiterungen. Bei der letzten Erweiterung handelte es sich bei den neuen Mitgliedern, die bis dahin dem EWR angehörten, um hochentwickelte Volkswirtschaften, die sich bereits große Teile des *acquis* zu eigen gemacht hatten. Das gilt nicht für die jetzigen Beitrittskandidaten; zudem hat sich das Gemeinschaftsrecht inzwischen erheblich erweitert. In manchen Bereichen, in denen die Gemeinschaftspolitik seinerzeit recht begrenzt war, gibt es heute eine eindrucksvolle Reihe von Grundsätzen und Verpflichtungen. Neue Verpflichtungen haben sich im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, der

Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der WWU und dem Bereich Justiz und Inneres ergeben.

Wie schon bei früheren Erweiterungen hat der Europäische Rat jeglichen Gedanken einer nur teilweisen Übernahme des *acquis* ausgeschlossen. Die Bemerkungen, die die Kommission im Zusammenhang mit dem Beitritt Spaniens und Portugals in dieser Frage geäußert hat, treffen auch auf die bevorstehende Erweiterung zu: Demnach könnte eine nur teilweise Übernahme des *acquis* ohne Lösung des zugrundeliegenden Problems, die nur hinausgeschoben würde, neue, noch größere Schwierigkeiten heraufbeschwören. Falls der einen oder anderen Partei eine solche Ausnahme zugestanden würde, könnte dies selbstverständlich nicht ohne Kompensationen geschehen. Ganz allmählich würde so ein Prozeß einsetzen, der über das Prinzip hinausginge, daß die Integrationsprobleme schrittweise durch Übergangsmaßnahmen gelöst werden können, was den gesamten *acquis* erheblich verwässern würde. Überdies würde sich das Problem ergeben, ob die Institutionen überhaupt Entscheidungen in Politikbereichen treffen könnten, bei denen es sich nicht länger um eine gemeinsame Politik handeln würde.

Die Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen, wozu die gesamte Palette von Politiken und Maßnahmen gehört, die den *acquis* der Europäischen Union ausmachen, läßt sich bis zu einem gewissen Grade daran ermessen, ob die beitrittswilligen Länder ihre bestehenden Verpflichtungen bislang eingehalten haben.

Erstens liefern ihre Ergebnisse bei der Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen der Europa-Abkommen oder anderer vertraglicher Vereinbarungen mit der Union, beispielsweise in der Handelspolitik und bei der Annäherung von Rechtsvorschriften, gewisse Aufschlüsse über ihre Fähigkeit zur Umsetzung des *acquis*. In den meisten Fällen sind in den Abkommen allerdings keine präzisen Ziele festgesetzt: Es heißt darin lediglich, daß die Länder sich darum bemühen werden, ihre Rechtsvorschriften schrittweise mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar zu machen. Allerdings gibt es spezifische Regeln für staatliche Beihilfen und den Wettbewerb.

Zweitens wurden in dem Weißbuch zum Binnenmarkt von 1995 die zentralen Elemente des *acquis* aufgeführt, die in den einzelnen Bereichen übernommen werden müssen. Allerdings war bisher noch keins der beitrittswilligen Länder in der Lage, einen großen Teil der Gemeinschaftsvorschriften zum Binnenmarkt in das innerstaatliche Recht zu übernehmen, und vor dem Beitritt bedarf es also noch größerer Anstrengungen nach einem präzisen Zeitplan und einem Überwachungsverfahren.

Drittens gibt es einen *acquis* in Bereichen, die vom Weißbuch nicht oder nur zum Teil erfaßt sind, wozu viele andere wichtige Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union gehören wie Agrar-, Umwelt-, Energie-, Verkehrs- und Sozialpolitik.

Die schrittweise Übernahme des *acquis* in diesen verschiedenen Bereichen in diesem dreistufigen Rahmen gehört zu den Aufgaben, die die Beitrittskandidaten so weit wie möglich noch vor dem Beitritt bewältigen müssen. Bislang waren ihre

Fortschritte dabei uneinheitlich, wenn man von den Trends ausgeht, die an Hand der folgenden, von der Kommission in den Stellungnahmen herangezogenen Indikatoren ersichtlich sind:

- a) Verpflichtungen im Rahmen der Europa-Abkommen, insbesondere in den Bereichen Niederlassungsrecht, Inländerbehandlung, freier Warenverkehr, geistiges Eigentum und öffentliche Aufträge;
- b) Fortschritte bei der Übernahme und effektiven Umsetzung der im Weißbuch aufgeführten Maßnahmen, insbesondere zentraler Binnenmarktrichtlinien in Bereichen wie Steuern, öffentliche Aufträge und Bankwesen;
- c) Schrittweise Übernahme und Umsetzung der übrigen Teile des *acquis*. Hierbei ist die Lage in den einzelnen beitrittswilligen Ländern recht unterschiedlich. In den meisten Ländern werden erhebliche und weitreichende Anpassungen in den Bereichen Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft, Industrie, Telekommunikation, Verkehr, soziale Angelegenheiten, Zollverwaltung, Justiz und Inneres notwendig sein. Daher hat die Bewertung in diesem Fall mehr vorausschauenden Charakter als in den übrigen Bereichen.

In der Reihenfolge ihrer Beitrittsanträge ergibt sich daraus für die einzelnen Länder folgendes Fazit:

- Ungarn macht zufriedenstellende Fortschritte bezüglich aller drei Hauptkriterien, was darauf hindeutet, daß es in der Lage sein dürfte, auf mittlere Sicht die wichtigsten Teile des *acquis* zu übernehmen; besondere Fortschritte müßten in den Bereichen Umweltschutz, Zollkontrolle und Energie gemacht werden.
- In Polen haben sich trotz der umfassenden Strategie des Landes Probleme in bezug auf (a) (Handelsstreitigkeiten) ergeben, doch sind die Ergebnisse in bezug auf (b) zufriedenstellend; bezüglich (c) müssen die gegenwärtigen Anstrengungen in Bereichen verstärkt werden, in denen man noch nicht so weit gekommen ist (z.B. Landwirtschaft, Umweltschutz und Verkehr); wenn dies geschieht, dürfte Polen in der Lage sein, auf mittlere Sicht die wichtigsten Teile des *acquis* zu übernehmen.
- Rumänien hat trotz seiner Anstrengungen bezüglich (a) zentrale Teile von (b) und (c) noch nicht umgesetzt und wird nicht in der Lage sein, die Verpflichtungen des *acquis* auf mittlere Sicht zu übernehmen.
- Die Slowakei ist in bezug auf (b) und (c) bereits weit gediehen, doch bestehen in bezug auf (a) immer noch einige Probleme. Sofern die gegenwärtigen Anstrengungen erheblich verstärkt werden, dürfte die Slowakei in der Lage sein, auf mittlere Sicht die wichtigsten Teile des *acquis* zu übernehmen, auch wenn es in bestimmten Sektoren, vor allem im Umweltschutz, noch weiterer Anstrengungen bedarf.

- Lettland hat wichtige Verpflichtungen des Europa-Abkommens bereits im voraus übernommen, muß aber bezüglich (b) und (c) noch sehr substantielle Anstrengungen unternehmen, um auf mittlere Sicht die wichtigsten Teile des *acquis* zu übernehmen.
- Estland hat wichtige Verpflichtungen des Europa-Abkommens bereits im voraus übernommen, muß aber bezüglich (b) und (c) noch substantielle Anstrengungen unternehmen, um auf mittlere Sicht die wichtigsten Teile des *acquis* zu übernehmen.
- Litauen hat wichtige Verpflichtungen des Europa-Abkommens im voraus übernommen, muß aber bezüglich (b) und (c) noch sehr substantielle Anstrengungen unternehmen, um die wichtigsten Teile des *acquis* auf mittlere Sicht zu übernehmen.
- Bulgarien hat in bezug auf (a) zufriedenstellende Fortschritte erzielt, nicht jedoch in bezug auf (b) und (c) und wird auf mittlere Sicht nicht in der Lage sein, die Verpflichtungen des *acquis* zu übernehmen.
- Die Tschechische Republik ist bei (a) auf Probleme gestoßen, macht jedoch in bezug auf (b) zufriedenstellende Fortschritte; bezüglich (c) müssen die gegenwärtigen Anstrengungen fortgesetzt werden; wenn dies geschieht, dürfte die Tschechische Republik in der Lage sein, auf mittlere Sicht die wichtigsten Teile des *acquis* zu übernehmen. Besonderer Anstrengungen bedarf es in Sektoren wie Landwirtschaft, Umweltschutz und Energie.
- Infolge von Verzögerungen bei der Unterzeichnung und Ratifizierung des Europa-Abkommens ist Slowenien in bezug auf (a) beträchtlich im Rückstand. Darüber hinaus sind die Fortschritte bezüglich (b) und (c) unbefriedigend, und es ist auch kein nationales Programm zur Umsetzung des *acquis* aufgestellt worden. Slowenien wird beträchtliche Anstrengungen unternehmen müssen, um den *acquis* einschließlich des Binnenmarkts (indirekte Steuern) zu übernehmen.

Kapazität von Verwaltung und Justiz zur Anwendung des *acquis*

Die Kapazität der Verwaltung und Justiz in den beitrittswilligen Ländern ist für die Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des *acquis* und für eine effiziente Verwendung der Finanzhilfen, vor allem aus den Strukturfonds, von größter Bedeutung. Es kommt entscheidend darauf an, daß das Recht der Union in innerstaatliches Recht umgesetzt wird. Dies allein gewährleistet aber noch nicht eine korrekte Anwendung der Rechtsvorschriften. Ebenso wichtig ist es, die Verwaltung der beitrittswilligen Länder so zu modernisieren, daß sie den *acquis* umsetzen und durchsetzen kann. Dies wird vielfach neue Verwaltungsstrukturen sowie gut ausgebildete und angemessen besoldete Beamte erfordern. Die Gerichtssysteme der Beitrittskandidaten müssen in der Lage sein, die Anwendung der Gesetze zu gewährleisten. Dies macht eine Umschulung und in manchen Fällen Ersetzung von Richtern notwendig, damit die Gerichte in Rechtssachen, bei denen es um das Gemeinschaftsrecht geht, effektiv arbeiten können. Es

kommt darauf an, daß die Gerichtsbarkeit in diesen Ländern vom Beitritt an in der Lage ist, die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts wie den Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht oder die Direktwirkung bestimmter Vorschriften anzuwenden. Wesentlich ist auch, daß die Gerichtsbarkeiten über eine ausreichende Anzahl von Richtern verfügen, die sich im Gemeinschaftsrecht auskennen, um von der Möglichkeit zur Vorabentscheidung nach Artikel 177 im Hinblick auf eine wirksame Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften Gebrauch zu machen.

Gleichwohl fehlt es den beitrittswilligen Ländern vielfach noch an den notwendigen Strukturen zur Anwendung neuer Regelungen, beispielsweise in den Bereichen Umweltschutz, technische Überwachung, Bankaufsicht, staatliche Gesamtrechnung und Statistik. Weit verbreitet sind auch Korruptionsprobleme, gegen die inzwischen die meisten Regierungen der Beitrittskandidaten vorgehen.

In den einzelnen Stellungnahmen werden jeweils die nationalen Verwaltungsstrukturen und Aufsichtsbehörden beschrieben und die Zahl der Personen angegeben, die mit der Umsetzung des *acquis* beauftragt werden. Die allgemeine Lage gibt Anlaß zu beträchtlicher Besorgnis. Die diesbezüglichen Anstrengungen zeigen in Ungarn, Polen, Estland, Litauen und der Tschechischen Republik erste Erfolge.

Von allen beitrittswilligen Ländern sollte die Aufstellung eines Zeitplans für die Verstärkung der für die Anwendung des *acquis* verantwortlichen Organe, Verwaltungsstellen und Gerichte als Teil der von PHARE unterstützten Heranführungsstrategie verlangt werden. Die entsprechende Schulung gehört zu den beiden Prioritäten von PHARE. 30 % der PHARE-Mittel könnten zur Finanzierung des Austauschs und der langfristigen Abstellung von Experten aus den Mitgliedstaaten in die beitrittswilligen Länder im Rahmen von Partnerschaftsprogrammen verwendet werden. Mit dieser Schulung von Fachleuten für die Anwendung des *acquis communautaire* müssen Maßnahmen einhergehen, die gewährleisten, daß dieses geschulte Personal mehrere Jahre lang im öffentlichen Dienst tätig ist.

Schlußfolgerung

Im Lichte der wichtigsten Trends, die in den beitrittswilligen Ländern beobachtet wurden, ergibt sich, daß Ungarn, Polen und die Tschechische Republik - falls die gegenwärtigen Anstrengungen verstärkt werden - auf mittlere Sicht in der Lage sein dürften, den größten Teil des *acquis* zu übernehmen und die zur Umsetzung des *acquis* erforderliche Verwaltungsstruktur aufzubauen, während die Slowakei, Estland, Lettland, Litauen und Slowenien nur dann dazu in der Lage wären, wenn sie ihre Anstrengungen beträchtlich und nachhaltig verstärken.

II. DIE HAUPTFRAGEN AUF DEM WEG ZUR ERWEITERUNG (WIRKUNGSANALYSE)

Der Essener Europäische Rat hatte die Kommission aufgefordert, "die Auswirkungen der Erweiterung im Kontext der gegenwärtigen Politiken der Union und deren Weiterentwicklung" eingehend zu analysieren. Einen Zwischenbericht legte die Kommission dem Madrider Europäischen Rat vor; hierin machte sie auf die Vorteile aufmerksam, die eine Erweiterung im Hinblick auf Frieden und Sicherheit wie auch auf das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung in Europa insgesamt mit sich bringen würde. Außerdem wurden einige Politikbereiche in der Union benannt, in denen eine Erweiterung spürbare Folgen haben würde. Entsprechend dem Ersuchen des Europäischen Rates wurde diese Analyse vertieft, insbesondere in bezug auf die gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturpolitik.

Die Ergebnisse dieser Arbeiten siehe Band II von KOM(97)2000 bestätigen, daß eine Unionserweiterung auf etwa 25 Länder und 475 Millionen Einwohner erhebliche politische und wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt und sich auf die Politiken der Union förderlich auswirkt, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

Mit der Erweiterung vergrößern sich jedoch die Unterschiede innerhalb der Union, so daß es zu gewissen sektoralen und regionalen Anpassungsproblemen kommt. Diese könnten den Nutzen der Erweiterung beschränken und die Weiterentwicklung des *acquis* erschweren, falls keine adäquaten Vorbereitungen getroffen werden.

In der Zeit bis zum Beitritt muß unbedingt dafür gesorgt werden, daß die Bewerberländer sich ausreichend auf die Mitgliedschaft vorbereiten. Dies erfordert erhebliche Investitionen in Bereichen wie Umwelt, Verkehr, Energie, Umstrukturierung der Industrie, Agrarinfrastruktur und ländliche Gesellschaft. Die Geldmittel hierfür müssen von der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft in den Beitrittsländern selbst, von der Union und anderen ausländischen Geldgebern bereitgestellt werden. Im sozialen Bereich sind die Standards in den Bewerberländern im allgemeinen niedrig, insbesondere was die öffentliche Gesundheit, Arbeitslosigkeit sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz anbetrifft. Eine zu langsame Anpassung dieses Standards könnte den einheitlichen Charakter des *acquis* untergraben und sich möglicherweise verzerrend auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken. Im Rahmen der intensivierten Heranführungsstrategie wird daher der Anpassungsprozeß unterstützt werden müssen.

1. LANDWIRTSCHAFT

Bei den wichtigsten Agrarprodukten liegen die Preise in den meisten Bewerberländern zur Zeit weit unter denen der Union. Im pflanzlichen Sektor variiert dieses Gefälle zwischen 10 und 30 % bei Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen und 40 und 50 % bei Zuckerrüben (für Zucker selbst ist der Preisunterschied im allgemeinen allerdings etwas geringer), im tierischen Sektor zwischen 30 und 40 % bei Milch und Molkereiprodukten und 35 bis 45 % bei Rindfleisch. Bei der Fleischerzeugung mit Getreidefütterung (Schweine und Geflügel) sind die Preisunterschiede relativ gering. Auch bei bestimmten Obst- und Gemüsesorten gibt es erhebliche Preisdifferenzen (z.B. bis zu 80 % bei Tomaten). Bis Mitte des nächsten Planungszeitraums für die finanzielle

Vorausschau ist mit einem weiteren Anstieg der Erzeugerpreise in diesen Ländern zu rechnen, wodurch das Gefälle etwas vermindert, aber nicht beseitigt wird.

Die Preisunterschiede bei Getreide und Rindfleisch könnten bis dahin weitgehend abgebaut sein, wenn die vorgeschlagenen Reformen durchgeführt werden. Bei Zucker, Milchprodukten und bestimmten Obst- und Gemüsesorten sind mittelfristig noch Preisunterschiede in der Größenordnung von 20 bis 30 % oder sogar darüber zu erwarten. Würden die Preise auf einen Schlag angepaßt, d.h. die GAP vom ersten Tage an in vollem Umfang auf diese Länder übertragen, würden die Grundstoffpreise für die Zuckerindustrie und den Molkereisektor erheblich steigen, und gleichzeitig käme der ungebremsste Wettbewerbsdruck des Binnenmarktes hinzu. Der durch die höheren Erzeugerpreise bedingten Tendenz zur Ausweitung der Zuckerrüben- und Milchproduktion würde durch die Einführung von Quoten entgegengewirkt. Die Binnennachfrage dürfte zurückgehen, wodurch sich die Überschüsse bei Zucker und Milchprodukten in diesen Ländern erhöhen. Bei bestimmten Obst- und Gemüsesorten würde eine sofortige Integration in die GAP zu Marktungleichgewichten führen.

Der primäre Sektor in den Bewerberländern mit einer relativ bedeutenden durchschnittlichen Betriebsgröße, vor allem bei den Ackerkulturen, hätte mit der Integration in die Markt- und Preispolitik der GAP relativ wenig Probleme. Bei der tierischen Erzeugung wird diese Integration längere Zeit in Anspruch nehmen, da es hier noch notwendig ist, Sachinvestitionen vorzunehmen, die Betriebe umzustrukturieren und die Leitungsstrukturen zu ändern. In einigen Beitrittsländern bestehen in der Landwirtschaft Strukturschwächen, da die durchschnittliche Betriebsgröße viel geringer ist.

In den nachgelagerten Bereichen, auch in der ersten Verarbeitungsstufe, bedarf es in allen Ländern noch großer Umstrukturierungs- und Modernisierungsbemühungen; Länder mit relativ umfangreichen Auslandsinvestitionen in der Nahrungsmittelindustrie dürften allerdings eine bessere Ausgangsposition besitzen. Auf die Nahrungsmittelindustrie in den MOEL dürfte mit dem Beitritt zum Binnenmarkt ein erheblicher Anpassungsdruck zukommen, vor allem in Branchen, bei denen die Grundstoffpreise steigen, und in den Ländern mit strukturschwachem Primärsektor.

Angesichts der Strukturschwächen in Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie sowie des voraussichtlichen Preisgefälles wäre für die meisten Bewerberländer eine Übergangszeit in Betracht zu ziehen; je nach Land könnte diese von unterschiedlicher Dauer sein. Mit einer Übergangszeit könnte der Schock der Preisangleichung soweit notwendig abgefedert werden, und die Verarbeitungsindustrie in diesen Ländern würde nicht allzu jäh dem Wettbewerb ausgesetzt. Die direkten Einkommensbeihilfen entsprechend der GAP-Reform von 1992 wären für diese Zeit auf jeden Fall nicht vorzusehen. Statt dessen sollten diese Länder Hilfen zur Entwicklung ihrer Agrarstruktur und ihres Verarbeitungssektors erhalten, damit sie so schrittweise auf die vollständige Eingliederung in den gemeinsamen Agrarmarkt vorbereitet werden.

2. KOHÄSIONSPOLITIK

Das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, das, wie im ersten Teil dieser Mitteilung dargelegt, die Union auch in Zukunft weiterverfolgt, bedeutet, daß die neuen Mitgliedstaaten vom Beitritt an in zunehmendem Maße - und entsprechend ihrer Absorptionskapazität - Kofinanzierungsmittel im Rahmen der Strukturpolitik der Gemeinschaft erhalten. Gegen Ende des nächsten Planungszeitraums für die finanzielle Vorausschau (2000 bis 2006) könnten die Finanztransfers im Rahmen der Strukturpolitik dann mit denen vergleichbar sein, die die Union ihren derzeitigen Mitgliedstaaten mit Entwicklungsrückstand gewährt.

Von größter Bedeutung ist es, die Bewerberländer mit den Grundsätzen und Verfahrensweisen der Strukturpolitik vertraut zu machen, so daß sie schon vor dem Beitritt auf die schrittweise Einführung der Strukturpolitik der Union vorbereitet sind. Zu diesem Zwecke sollten die Beitrittskandidaten - im Rahmen der intensivierten Heranführungsstrategie - Heranführungs-Hilfe erhalten, um sich entsprechend vorzubereiten.

Hervorzuheben ist auch, daß das hohe Kofinanzierungsniveau für Mittel aus dem Kohäsionsfonds (85 %) es bereits unmittelbar nach dem Beitritt - bei Vorliegen eines Konvergenzprogramms - ermöglichen sollte, wichtige Vorhaben in Bereichen wie Umwelt und transeuropäische Netze zu finanzieren, die für die Eingliederung in die Union von entscheidender Bedeutung sind.

3. DURCHFÜHRUNG DES BINNENMARKTES

Ein umfassend funktionierender Binnenmarkt ist für die neuen Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung, da er Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. Daher kommt es darauf an, bereits vor dem Beitritt anhand eines besonderen Verfahrens alle Bestandteile des Binnenmarktweißbuches zur Anwendung zu bringen. Nur unter dieser Voraussetzung ist ein echter Binnenmarkt ohne Grenzkontrollen denkbar.

Schwierigkeiten, die im Handel mit Agrarprodukten und im Zusammenhang mit der Freizügigkeit - von Arbeitnehmern und anderen - entstehen mögen, sollten dem nicht entgegenstehen, daß die Bewerberländer die im Weißbuch vorgesehenen Maßnahmen zur Aufhebung der Binnengrenzkontrollen vollständig umsetzen.

4. UMSETZUNG VON UMWELTNORMEN

Die Umweltpolitik ist eine große Herausforderung für den Prozeß der Erweiterung: Die Übernahme der Umweltvorschriften und Umweltnormen der Union ist von zentraler Bedeutung, doch kann - in Anbetracht der bestehenden Umweltprobleme und der erforderlichen massiven Investitionen - bei keinem Bewerberland davon ausgegangen werden, daß es dem *acquis* in naher Zukunft in vollem Maße entspricht.

Ihre Probleme sind weitaus gravierender als diejenigen, die sich den jetzigen Mitgliedstaaten stellen. Bestünde beim Niveau des Umweltschutzes ein Gefälle zwischen den jetzigen und den neuen Mitgliedstaaten fort, so würde dies das Funktionieren des Binnenmarktes stören und protektionistische Reaktionen heraufbeschwören. Eine solche Situation würde die Fähigkeit der Union, ihre Umweltpolitik weiterzuentwickeln, beeinträchtigen.

Eine wirksame Umsetzung der Umweltnormen der Union würde seitens der zehn Bewerberländer allerdings nicht nur erhebliche legislative und administrative Bemühungen, sondern auch massive Investitionen erfordern. Selbst langfristig wären Investitionen dieses Umfangs für die nationalen Haushalte offensichtlich nicht tragbar. Die sich hieraus ergebende Finanzierungslücke bis zum Beitritt zu decken, wird die Union nicht in der Lage sein. Nichtsdestotrotz sind Investitionen im Hinblick auf die Übernahme des *acquis* eines der vorrangigen Ziele der intensivierten Heranführungsstrategie, und dies liegt auch der Umorientierung von Phare zugrunde.

Dieses Dilemma läßt sich über ein zweigleisiges Vorgehen bewältigen:

- In Partnerschaft mit der Union sollten in allen Bewerberländern bereits vor dem Beitritt realistische langfristige nationale Strategien zur allmählichen effektiven Angleichung aufgestellt werden, und die Umsetzung sollte insbesondere im Bereich Wasser- und Luftverschmutzung sofort beginnen. Im Rahmen dieser Strategien wären vorrangige Handlungsbereiche und bis zum jeweiligen Beitrittstermin zu erreichende Ziele sowie Zeitpläne für die weitergehende vollständige Umsetzung festzulegen; die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen wären in den jeweiligen Beitrittsvertrag aufzunehmen. Alle neuen Investitionen sollten mit dem *acquis* vereinbar sein.
- Umfangreiche in- und ausländische Finanzmittel, insbesondere aus privaten Quellen, werden zur Unterstützung dieser Strategien aufgebracht werden müssen. Die Union wird hiervon nur einen Teil tragen können.

5. VERKEHR

In der Verkehrsinfrastruktur der Bewerberländer werden äußerst umfangreiche Investitionen vorzunehmen sein, damit keine Engpässe wegen des steigenden Aufkommens entstehen und die Vorteile der Integration voll zum Tragen kommen. Der Verkehrsinfrastrukturausbau dürfte auch für die Bewerberländer selbst von großem Vorrang sein. Der entsprechenden Investitionsbedarf ist sehr hoch; ein großer Teil hiervon wird nicht aus anderen Quellen als den nationalen Haushalten finanziert werden müssen. Erhebliche Unterstützung durch die Union ist bei den Verkehrskorridoren in Verbindung mit den TEN geboten.

Eine reibungslose Erweiterung setzt eine vollständige Anpassung an die Sicherheitsnormen und anderen technischen Normen der Union voraus. Insgesamt gesehen sollten die Betreiber in der Lage sein, die Kosten der schrittweisen Anpassung, darunter auch der weitgehenden Flottenerneuerung, selbst zu tragen. Sondermaßnahmen könnten sich jedoch als erforderlich erweisen, vor allem im

Bahnsektor, damit eine geeignete Verkehrsträgerentwicklung im Sinne der gemeinsamen Verkehrspolitik in Gang kommt und die Umstrukturierungsfolgen bewältigt werden.

6. NUKLEARE SICHERHEIT

Auf die Nuklearindustrie entfallen im Durchschnitt der Bewerberländer 30 % der Elektrizitätserzeugung, in einigen Ländern bis zu 80 %. Die meisten Kernkraftwerke wurden unter Einsatz sowjetischer Technologie errichtet und genügen internationalen Sicherheitsnormen nicht.

Sie einfach stillzulegen, wäre keine Lösung, denn sie stellen nicht alle dasselbe Risiko dar, und die Kosten für den Aufbau einer alternativen Energieversorgung wären äußerst hoch. Einige Bewerberländer haben bereits mit dem Bau neuer Kernkraftwerke begonnen, da sie dies als den kostengünstigsten Weg zur Deckung des wachstumsbedingt steigenden Energiebedarfs und zur Erreichung von Unabhängigkeit im Energiesektor ansehen.

Die Union steht unter dem Gebot des Schutzes von Leben und Gesundheit ihrer jetzigen und künftigen Bürger. Das bedeutet, daß die Bewerberländer uneingeschränkt an den Bemühungen mitwirken sollten, die Nuklearsicherheit in ihrem Land auf internationales Niveau zu bringen. Dies ist auch das Konzept der G7 seit 1992. Im einzelnen setzt dies folgendes voraus:

- Soweit Kernkraftwerke nach westlichem Konzept betrieben werden (Rumänien und Slowenien), sollte die Entwicklung beobachtet werden, um sicherzustellen, daß den erforderlichen Sicherheitsnormen Genüge getan wird. Erforderlichenfalls kann technische Hilfestellung geleistet werden.
- Wenn es möglich ist, die Sicherheit von in Betrieb oder in Bau befindlichen Kernkraftwerken nach sowjetischem Konzept so zu erhöhen, daß internationalen Sicherheitsnormen Genüge getan wird, so sollte für eine vollständige Umsetzung entsprechender Modernisierungsprogramme innerhalb von sieben bis zehn Jahren gesorgt werden. (Dies gilt für Dukovany und Temelin in der Tschechischen Republik, Paks in Ungarn sowie bestimmte Anlagen in Bohunice und Mochovce in der Slowakei und in Kozloduy in Bulgarien.)
- Die mit dem betreffenden Regierungen vereinbarten Zeitpläne für die Stilllegung von Anlagen, die nicht auf das erforderliche Sicherheitsniveau gebracht werden können, müssen vorbehaltlich bestimmter Bedingungen respektiert werden. (Dies gilt für Bohunice in der Slowakei, Ignalina in Litauen und bestimmte Anlagen in Kozloduy in Bulgarien.)
- In der Zwischenzeit sollten die von internationalen Sachverständigen geforderten dringenden Verbesserungen durchgeführt werden.

Die Stilllegungsverpflichtungen, die Bulgarien und Litauen im Gegenzug zu Darlehen der EBWE und aus dem Nuklearsicherheitsfonds ("Nuclear Safety

Account") eingegangen sind, waren mit bestimmten Bedingungen verbunden. Das 1993 mit Bulgarien abgeschlossene Nuklearsicherheitsabkommen ("Nuclear Safety Account Agreement") sah vor, daß die vier fraglichen Anlagen in Kozloduy abgeschaltet werden sollten, sobald andere einzeln aufgeführte Energiequellen zur Verfügung stehen. Die hierzu erforderlichen Arbeiten sollten Ende 1998 abgeschlossen sein; da Verzögerungen eingetreten sind, wird nunmehr davon ausgegangen, daß die Anlagen 1 und 2 im Jahre 2001 und die Anlagen 3 und 4 2001/2002 stillgelegt werden könnten. Das 1994 mit Litauen in bezug auf die Stilllegung der beiden Anlagen in Ignalina abgeschlossene Nuklearsicherheitsabkommen ("Nuclear Safety Account Agreement") sah die Abschaltung der ersten Anlage im Jahre 1998 und der zweiten im Jahre 2002 vor; ihre Betriebsdauer könnte jedoch bis 2004 bzw. 2008 verlängert werden, sofern bestimmte Kriterien erfüllt sind.

Die Slowakei ist in bezug auf die Stilllegung der beiden betreffenden Reaktoren von Bohunice keine internationalen Verpflichtungen eingegangen, doch verabschiedete die slowakische Regierung 1994 eine Entschließung, aufgrund deren beide Reaktoren spätestens im Jahre 2000 stillzulegen sind, wenn die beiden neuen in Mochovce in Bau befindlichen Anlagen bis dahin ihren kommerziellen Betrieb aufnehmen können.

Die Finanzhilfe gewährenden Institutionen sollten sich mit den einzelnen betroffenen Ländern sobald als möglich über den frühesten praktikablen Termin für die Stilllegung der betreffenden Kernkraftwerke und ein Hilfsprogramm zur Ermöglichung dieser Stilllegung einigen. Die Programme sollten von der EBWE in enger Zusammenarbeit mit PHARE, EURATOM und der Weltbank aufgestellt werden.

Diese Koordinierung sollte auf alle Hilfs- und Modernisierungsmaßnahmen ausgeweitet werden. In Anbetracht der Beträge, um die es geht (etwa 4 bis 5 Mrd. ECU für die wichtigsten Maßnahmen in den nächsten zehn Jahren), wird die Union hierzu nur einen Teil beitragen können.

Die Union sollte eng mit den Sicherheitsbehörden der betreffenden Länder zusammenarbeiten, so daß ein der Nuklearsicherheit förderliches Klima entsteht, und deren Unabhängigkeit gegenüber den politischen Instanzen unterstützen.

7. FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT

Seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages stehen die Bereiche Justiz und Inneres auf der Tagesordnung der Union. Durch den Vertrag von Amsterdam werden diese Bereiche teilweise in die Zuständigkeit der Gemeinschaft übergeführt, die Zusammenarbeit in den übrigen Bereichen der dritten Säule verstärkt und außerdem die Schengener Abkommen in den Vertrag über die Europäische Union integriert. Alle Bewerberländer stehen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaße, vor der Herausforderung der Bekämpfung von organisiertem Verbrechen, Terrorismus, Menschenhandel und Rauschgifthandel.

Eine weitere Dimension kommt mit der Kontrolle an den Außengrenzen und der Beachtung internationaler Normen in Bereichen wie Asyl, Visa und

Einwanderung hinzu. Für einige Bewerberländer ergibt sich aus ihrer geographischen Lage das Risiko, Probleme aus Nachbarländern zu importieren.

Bereits jetzt machen sich die Auswirkungen dieser Faktoren in der Union bemerkbar. Die Unionserweiterung bietet jedoch eine Gelegenheit, gemeinsame Probleme in diesen Bereichen, die sowohl die gegenwärtige Union als auch die Beitrittsländer betreffen, wirksamer anzugehen.

Einige Beitrittsländer haben bereits frühzeitig mit entschlossenen Reformen auf diesem Gebiet begonnen. In anderen Ländern sind Verzögerungen eingetreten, insbesondere bedingt durch Regierungswechsel. Insgesamt ist der Stand sowohl in bezug auf die Rechtsvorschriften als auch auf ihre praktische Umsetzung höchst uneinheitlich. Für alle Beitrittsländer aber gilt, daß es an entsprechend ausgebildetem und erfahrenem Fachpersonal mangelt.

Von allergrößter Bedeutung wird es in der Zeit bis zum Beitritt auch sein, die institutionellen Strukturen in diesem Bereich zu stärken.

8. GRENZSTREITIGKEITEN

Die Erweiterung sollte nicht dazu führen, daß Grenzkonflikte importiert werden. Die Perspektive des Beitritts wirkt auf die betreffenden Staaten als starker Anreiz, etwaige Grenzstreitigkeiten beizulegen. Auch der von der Union zwischen Mai 1994 und März 1995 geförderte Stabilitätspakt wirkt sich in dieser Hinsicht förderlich aus. Zwischen den Beitrittskandidaten gibt es zur Zeit noch mehrere - wenig gravierende - Streitigkeiten, die der Lösung harren.

Der Streit zwischen Ungarn und der Slowakei in bezug auf den Donaustaudamm ist beim Gerichtshof anhängig. Die Frage des Seegrenzverlaufs zwischen Litauen und Lettland befindet sich auf dem Wege zu einer Lösung. Außerdem bestehen weiterhin Streitigkeiten zwischen bestimmten Beitrittskandidaten und Drittländern. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Beitrittskandidaten bis zum Beitritt alle Anstrengungen unternehmen sollten, um untereinander oder mit Drittländern bestehende Grenzstreitigkeiten beizulegen. Sollte dies nicht gelingen, so sollten sie vereinbaren, die Angelegenheit vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen.

Vor Abschluß der Beitrittsverhandlungen hätten sich die Beitrittskandidaten daher auf jeden Fall zu verpflichten, die Rechtsprechung des internationalen Gerichtshofes bedingungslos zu akzeptieren (wie es Ungarn und die Slowakei im erwähnten Streitfall getan haben), und zwar für alle gegenwärtigen oder künftigen Streitigkeiten dieser Art.

9. ANWENDUNG VON REGELN DER GEMEINSCHAFT VOR DEM BEITRITT

Die Beitrittsländer haben an Verpflichtungen festzuhalten, die sie im Rahmen der WTO und der OECD eingegangen sind. Allerdings bestehen zwischen der Union und bestimmten Beitrittsländern eine Reihe von Streitigkeiten in bezug auf Fälle, in denen letztere internationale Regeln wie die Meistbegünstigungsklausel und

bestimmte Handelsvereinbarungen über die Bestimmungen der Europa-Abkommen und ihre künftigen Verpflichtungen als Mitgliedstaaten gestellt haben. Ein solches Vorgehen widerspricht dem Geiste der allmählichen Übernahme des *acquis communautaire*. Im Zuge der Intensivierung der Heranführungsstrategie sollten daher auch Lösungen für diese Problempunkte gefunden werden.

Außerdem sind bereits vor dem Beitritt bestimmte Regeln der Gemeinschaft in den Bereichen Wettbewerb und staatliche Beihilfen anzuwenden. Das bedeutet, daß die Kommission von den Bewerberländern ersucht werden sollte, von deren Behörden in nationalem Rahmen getroffene Beschlüsse zu billigen; auf jeden Fall aber sollte sie zuvor gehört werden.

III. STRATEGIE FÜR DIE ERWEITERUNG

Im Wege der Verhandlungen wird festgelegt, zu welchen Bedingungen die einzelnen Bewerberländer der Union beitreten. Grundlage für den Beitritt wird wie in der Vergangenheit der *acquis* der Union sein, wie er zum Zeitpunkt der Erweiterung besteht. Auch wenn in bestimmten Fällen, in denen dies besonders gerechtfertigt ist, Übergangszeiten - von bestimmter und angemessener Dauer - notwendig sein mögen, so sollte die Union doch das Ziel verfolgen, daß die Mitgliedstaaten den *acquis* vom Beitritt an anwenden.

Auf diese Weise kann ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten zustande kommen. Die neuen Mitgliedstaaten sollten die grundlegenden Verpflichtungen vom Beitritt an akzeptieren, da andernfalls ihr Recht zur uneingeschränkten Mitwirkung am Entscheidungsprozeß in Frage stünde. Die Union sollte keinerlei Formen einer Mitgliedschaft zweiter Klasse oder von "Opt-outs" in Betracht ziehen. Eine gute Vorbereitung auf die Mitgliedschaft von seiten aller Teilnehmerländer ist daher von grundlegender Bedeutung. Der Beitrittszeitplan wird in erster Linie davon abhängen, wie weit die einzelnen Länder mit Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des *acquis* vorangekommen sind. Die entsprechenden Bemühungen sollten parallel zu den Beitrittsverhandlungen weiterlaufen und beschleunigt werden.

Soll die Beitrittsstrategie erfolgreich sein, so hat sie also folgendes zu umfassen:

- Verhandlungen, die auf dem Grundsatz beruhen, daß der *acquis* vom Beitritt an angewandt wird;
- eine intensivierte Heranführungsstrategie für alle Bewerberländer, durch die dafür gesorgt wird, daß sie bereits vor Beginn ihrer Mitgliedschaft den *acquis* in möglichst großem Umfang übernehmen.

1. BEITRITSVERHANDLUNGEN

Grundsätze

Die Haltung der Union gegenüber den Bewerberländern, mit denen Verhandlungen eröffnet werden, sollte auf folgenden Grundsätzen beruhen:

- Neue Mitgliedstaaten übernehmen die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte und Pflichten auf der Grundlage des zum Zeitpunkt des Beitritts bestehenden *acquis*.
- Es wird davon ausgegangen, daß sie den *acquis* vom Beitritt an anwenden, umsetzen und durchsetzen. Insbesondere die Maßnahmen zur Erweiterung des Binnenmarktes sollten sofort durchgeführt werden.
- Übergangsmaßnahmen - nicht aber Ausnahmeregelungen - können im Laufe der Verhandlungen in besonders gerechtfertigten Fällen vereinbart werden. Durch diese Maßnahmen sollte gewährleistet werden, daß die neuen Mitgliedstaaten innerhalb eines begrenzten Zeitraums schrittweise in die Union integriert werden.
- Im Laufe der Beitrittsverhandlungen werden die Fortschritte der Bewerberländer bei der Übernahme des *acquis* und anderen Vorbereitungen auf die Mitgliedschaft regelmäßig überprüft; zu diesem Zwecke erstellt die Kommission Berichte.

Beginnen werden die Verhandlungen mit einer Durchleuchtung des Sekundärrechts durch die Kommission und die einzelnen Bewerberländer, mit den Verhandlungen eröffnet werden. In dieser ersten Phase wird ermittelt, was die Hauptproblembereiche für die folgenden Verhandlungen sind.

Bei den letzten Beitrittsverhandlungen, die mit besonders wohlvorbereiteten Bewerberländern stattfanden, tauchten Schwierigkeiten mit der Abhaltung von vier getrennten, aber parallel laufenden, Beitrittskonferenzen auf Regierungsebene auf. Die Union muß in ihrem Konzept für die kommenden Beitrittsverhandlungen sowohl der Komplexität der zu regelnden Fragen als auch dem Vorbereitungsgrad der einzelnen Beitrittsländer sowie der erforderlichen Übereinstimmung mit der intensivierten Heranführungsstrategie Rechnung tragen.

Übergangszeiten

In dem Zwischenbericht über die Erweiterung, den die Kommission dem Europäischen Rat von Madrid vorgelegt hat, wird darauf hingewiesen, daß Grundlage für den Beitritt der zu dem betreffenden Zeitpunkt bestehende *acquis* der Union ist, Übergangsmaßnahmen aber in bestimmten Bereichen wie Landwirtschaft und Freizügigkeit notwendig sein könnten. Etwaige Übergangszeiten sollten indes nach Umfang und Dauer als auch auf die Bereiche, für die sie gelten, begrenzt sein.

2. INTENSIVIERUNG DER HERANFÜHRUNGSSTRATEGIE

Auf Ersuchen des Europäischen Rates von Dublin schlägt die Kommission vor, die Heranführungsstrategie für alle mittel- und osteuropäischen Bewerberländer zu intensivieren, unabhängig von dem jeweils erreichten Stand im Übergangsprozeß. Damit wird es möglich sein, im Rahmen eines kohärenten Gesamtkonzeptes jedem der Bewerber bedarfsgerechte Hilfestellung im Hinblick

auf die Verhandlungen zu bieten. Auf diese Weise kann die Union dabei helfen, im Rahmen der Stellungnahmen ermittelte spezielle Probleme zu bewältigen, ohne daß es hierzu langer Übergangszeiten bedarf, durch die der *acquis* und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der Union insgesamt in Frage gestellt würden.

Mit der im folgenden skizzierten intensivierten Heranführungsstrategie werden vor allem zwei Ziele verfolgt. Zum einen geht es darum, die verschiedenen Formen der Hilfeleistung durch die Union in einen einzigen Rahmen, den Beitrittspartnerschaften, einzubringen und innerhalb dieses Rahmens zusammen mit den Beitrittsländern auf der Grundlage eines klaren Programms die zur Vorbereitung auf den Beitritt erforderlichen Arbeiten durchzuführen; hierbei haben sich die Bewerberländer auf bestimmte vorrangige Zielvorgaben sowie einen Zeitplan zu ihrer Erfüllung festzulegen. Zum anderen sollen die Bewerberländer mit den einzelnen Bereichen der Politik und den Verfahren der Union vertraut gemacht werden, indem sie die Möglichkeit erhalten, an Programmen der Gemeinschaft mitzuwirken.

Die gegenwärtige Heranführungsstrategie gründet sich auf die Europa-Abkommen, das Weißbuch über den Binnenmarkt, den strukturierten Dialog und Phare.

Angesichts der intensiven Kontakte zwischen der Union und den Bewerberländern in der kommenden Phase des Beitrittsprozesses im Rahmen der Verhandlungen, der Europa-Abkommen und der Beitrittspartnerschaften erscheint der strukturierte Dialog in seiner gegenwärtigen Form als nicht mehr angemessen.

Die meisten Beitrittsfragen von wesentlicher Bedeutung werden von der Union und den Bewerberländern bilateral erörtert werden. Erweist es sich, daß es länderübergreifende Beitrittsfragen gibt, die in einem multilateralen Rahmen zu behandeln von Vorteil wäre, so sollten der Vorsitz und die Kommission jeweils zu diesem Zweck mit den zehn MOEL einen Ad-hoc-Dialog aufnehmen. Auf diese Weise dürfte es möglich sein, ohne große Formalitäten den Dialog auf die entsprechenden Fragen auszurichten.

Heranführungshilfe

Zusätzlich zu dem PHARE-Programm mit einem Mittelansatz von 1,5 Mrd. ECU pro Jahr ist für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer ab dem Jahre 2000 eine "Heranführungs-Hilfe" vorgesehen, die zwei Teile umfaßt:

- Mittel zur Agrarförderung in Höhe von 500 Mio. ECU pro Jahr;
- Mittel zur Strukturförderung in Höhe von 1 Mrd. ECU. Dieser Teil der Hilfe würde in erster Linie dazu eingesetzt, die Bewerberländer dabei zu unterstützen, sich den Normen der Gemeinschaft im Infrastrukturbereich anzunähern, insbesondere - und in Analogie zu den gegenwärtigen Strukturfondsmaßnahmen - in den Bereichen Verkehr und Umwelt. Außerdem würde sie den Ländern die Möglichkeit bieten, sich mit den

Einzelheiten der Durchführung der Strukturmaßnahmen vertraut zu machen.

Beitrittspartnerschaften

Das neue Instrument der Beitrittspartnerschaft bildet den Schwerpunkt der intensivierten Strategie. Es bringt alle Formen der Unterstützung für die mittel- und osteuropäischen Bewerberländer in einem einzigen Gesamtrahmen für die Durchführung nationaler Programme zur Vorbereitung auf die Unionsmitgliedschaft zusammen.

Kernbestandteile der Beitrittspartnerschaft wären:

- Präzise Verpflichtungen seitens des Bewerberlandes in bezug auf Demokratie, makroökonomische Stabilisierung und nukleare Sicherheit sowie ein nationales Programm zur Übernahme des *acquis communautaire*; dieses Programm hätte einem genauen Zeitplan zu unterliegen und wäre auf die in den einzelnen Stellungnahmen ermittelten vorrangigen Bereiche zu konzentrieren;
- Bereitstellung aller verfügbaren Mittel der Gemeinschaft zur Vorbereitung der Bewerberländer auf den Beitritt. Es handelt sich in erster Linie um das Phare-Programm, aber auch um neue Formen der Unterstützung, die die Gemeinschaft im Rahmen kommender Planungszeiträume für die finanzielle Vorausschau aufbringen könnte. Weitere Mittel könnten durch internationale Finanzierungsinstitutionen für Arbeiten im Bereich Normen und KMU-Entwicklung bereitgestellt werden. Phare könnte als Katalysator für Kofinanzierungsmaßnahmen mit der EIB, der EBWE und der Weltbank eingesetzt werden, mit denen die Kommission Rahmenabkommen schließen wird. In Anbetracht des riesigen Bedarfs, insbesondere in den Bereichen Umwelt und Verkehr, sollten nach Auffassung der Kommission rund 70 % der Phare-Mittel auf Investitionen verwendet werden.

Das Programm zur Übernahme des *acquis communautaire* würde zusammen mit der Kommission in partnerschaftlicher Beziehung mit dem jeweiligen Beitrittskandidaten festgelegt. Im Vordergrund stehen sollten dabei zunächst die Bereiche, bei denen im Rahmen der Stellungnahmen besondere Schwächen festgestellt wurden. Die Verwirklichung der Ziele würde einem vorläufigen Zeitplan unterliegen. Die Gewährung der Unterstützung - auf der Grundlage jährlicher Finanzierungsvereinbarungen - wäre von der Verwirklichung dieser Ziele und vom Stand der Umsetzung der laufenden Programme abhängig zu machen. Die Programmdurchführung wäre damit einer strengen "Beitritts-Konditionalität" unterworfen, auf der Grundlage geeigneter Bewertungsmechanismen und eines kontinuierlichen Dialogs mit der Kommission.

Über die erzielten Fortschritte würde die Kommission dem Europäischen Rat regelmäßig Bericht erstatten. Ein Bericht wäre erstmals Ende 1998 und anschließend jedes Jahr vorzulegen. Den Berichten läge eine Untersuchung der

Fortschritte zugrunde, die die einzelnen Bewerberländer bei der Verwirklichung der im Rahmen der jeweiligen Beitrittspartnerschaft gesteckten Ziele erzielt haben. Gelangt die Kommission zu der Einschätzung, daß ein Bewerberland die notwendigen Bedingungen erfüllt, um in Beitrittsverhandlungen einzutreten, und ist dies noch nicht geschehen, so wird die Kommission an den Rat die Empfehlung richten, Beitrittsverhandlungen zu eröffnen.

Die Beitrittspartnerschaft hätte die Form eines Beschlusses der Kommission; er würde getroffen nach Anhörung des betreffenden Bewerberstaates und aufgrund der Stellungnahmen der Ausschüsse, die sich mit der Abwicklung der bisher auf unterschiedlichen Wegen vergebenen Hilfsmaßnahmen befassen.

Die Vorbereitung der Beitrittspartnerschaften läuft ab dem zweiten Halbjahr 1997 an.

Teilnahme an Programmen der Gemeinschaft und Mechanismen zur Anwendung des *acquis*

Im Zuge der schrittweisen Übernahme des *acquis* durch die Bewerberländer in Vorbereitung auf ihre Mitgliedschaft sollten diese Länder die Möglichkeit erhalten, an Programmen der Gemeinschaft teilzunehmen.

Dies ist in den Europa-Abkommen vorgesehen und wirft keine Grundsatzfragen auf. Da diese Programme die meisten Politikbereiche der Gemeinschaft betreffen, wie allgemeine und berufliche Bildung, Forschung, Kultur, Umwelt, KMU und Binnenmarkt, geben sie eine nützliche Vorbereitung auf den Beitritt ab, indem sie die Bewerberländer und ihre Bürger mit Politik und Arbeitsmethoden der Union vertraut machen.

Das Problem besteht darin, für die Gesamtheit der Programme eine echte Mitwirkung zu erreichen. Daher sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, über die vom Europäischen Rat von Essen gesetzte Grenze von 10 % für solche Interventionen hinaus das PHARE-Programm dazu einzusetzen, die Beteiligung der einzelnen Bewerberländer an den Programmen je nach deren Haushaltskapazität mitzufinanzieren.

Durch die fortschreitende Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Länder in die verschiedenen Programme erhalten die Vertreter dieser Länder die Möglichkeit, sich mit dem Recht und den Verfahren der Gemeinschaft besser vertraut und sich die Erfahrungen der Mitgliedstaaten in Bereichen wie öffentliche Aufträge, Niederlassungsrecht und Mehrwertsteuer zunutze zu machen. Das bedeutet aber nicht, daß Länder, die noch nicht Mitglieder der Union sind, Entscheidungsbefugnisse erhalten.

Die Einschaltung bestimmter Ämter oder Gremien der Gemeinschaft wird ebenso dazu beitragen, die Übernahme des *acquis* besser vorzubereiten. Häufigere Kontakte im Rahmen dieser Instanzen dürften dazu beitragen, daß bestimmte Probleme auf technischer Ebene gelöst werden. Besondere Anstrengungen würden unternommen werden, um Verbindungen zwischen den Bewerberländern und den Ämtern der Gemeinschaft herzustellen, wie der Europäischen Agentur

für die Bewertung von Arzneimitteln, der Europäischen Umweltagentur, dem Europäischen Statistischen Amt (Eurostat), dem Büro für Veterinär- und Pflanzenschutzinspektion sowie Zertifizierungs- und Normierungsgremien.

IV. ZYPERN

Im Juli 1993 nahm die Kommission positiv zum Antrag Zyperns auf Mitgliedschaft Stellung. Seither hat der Europäische Rat mehrfach bestätigt, zuletzt in Florenz im Juni 1996, daß die Beitrittsverhandlungen mit Zypern sechs Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz aufgenommen werden könnten.

1. WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

In ihrer Stellungnahme von 1993 stellte die Kommission fest, daß die Republik Zypern über einen fortgeschrittenen Entwicklungsstand und wirtschaftliche Dynamik verfügte. Dies trifft auch heute noch zu: Es herrscht Vollbeschäftigung (Arbeitslosenquote 2,5 %), die Inflation ist maßvoll (3 %), und der öffentliche Schuldenstand lag 1996 bei 53 % des BSP. Der Südteil der Insel dürfte mit der Übernahme des *acquis communautaire* und der Bewältigung des Wettbewerbs innerhalb der Union keine großen Probleme haben. Allerdings wären die Regeln und Praktiken im Finanzsektor noch stärker an die Gegebenheiten in der Union anzugleichen und die Kooperation und Kontrollen in allen Aspekten der Bereiche Justiz und Inneres zu verstärken.

Für Nordzypern gelten noch dieselben Aussagen wie 1993. Das Durchschnittseinkommen pro Kopf beträgt rund 3.600 ECU pro Jahr, einem Drittel des Wertes für den Südteil der Insel. Die Wirtschaft hängt immer stärker vom öffentlichen Sektor ab, letztlich also von Transfers der Türkei. Trotz der vorhandenen Arbeitskräfte und natürlichen Ressourcen ist die Investitionstätigkeit gering.

2. AUSSICHTEN FÜR EINE POLITISCHE REGELUNG

In der Stellungnahme von 1993 war das Fortbestehen der Teilung Zyperns zu vermerken. Seither, vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen, unternommene Bemühungen, einer politischen Lösung entsprechend verschiedenen UNO-Vorschlägen näherzukommen, haben kaum Fortschritte erbracht. Mit führenden Politikern der beiden Gemeinschaften hatte die UNO in der ersten Jahreshälfte 1997 intensive Kontakte, die nun zu direkten Gesprächen unter der Schirmherrschaft der UNO geführt haben. Es bestehen Chancen für Fortschritte vor den Präsidentschaftswahlen, die im Februar 1998 auf Zypern stattfinden sollen.

Die Grundzüge einer Regelung sind recht klar - es entstünde eine Föderation aus beiden Gemeinschaften und mit zwei Zonen; dieses Konzept wird von der Union unterstützt. Verschiedene Optionen für konstitutionelle und territoriale Regelungen für die Verwirklichung des Konzepts sind erkundet worden, und zuweilen zeichneten sich die Ansätze eines möglichen Konsens ab. Jedoch besteht für die beiden Gemeinschaften noch kein ausreichender Anreiz dafür, eine Übereinkunft zu erzielen.

Die Union ist entschlossen, bei der Herbeiführung einer gerechten und dauerhaften Lösung entsprechend den einschlägigen Entschlüssen der Vereinten Nationen eine positive Rolle zu spielen. Der völkerrechtswidrige Status quo bedroht die Stabilität der Insel und der Region und hat Rückwirkungen auf die Sicherheitslage in Europa insgesamt. In die institutionellen Regelungen, auf die sich die beiden Seiten einigen müssen, kann und will die Union nicht eingreifen. Sie steht aber für Ratschläge hinsichtlich der Vereinbarkeit derartiger Regelungen mit dem *acquis* der Union zur Verfügung. Die Perspektive eines Beitritts, dessen politische und wirtschaftliche Vorteile nun sowohl für die türkischen als auch für die griechischen Zyprioten offenbar werden, kann hierfür bereits einen Anreiz darstellen.

3. BEZIEHUNGEN MIT DER EUROPÄISCHEN UNION

Der für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Zypern vereinbarte Zeitplan bedeutet, daß sie bereits vor dem Zustandekommen einer politischen Lösung beginnen könnten. Die Union teilt die Auffassung des UN-Generalsekretärs, daß die Entscheidung zur Aufnahme von Verhandlungen als positive Entwicklung gewertet werden sollte, die den Bemühungen um eine politische Lösung Auftrieb verleihen könnte.

Erleichtert würden die Beitrittsverhandlungen, wenn die Parteien bei den dieses Jahr unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfindenden Kontakten genügend Fortschritte erzielen würden, um es Vertretern der türkisch-zypriotischen Gemeinschaft zu ermöglichen, am Beitrittsprozeß mitzuwirken. Das Zustandekommen einer politischen Lösung würde einen rascheren Abschluß der Verhandlungen gestatten. Sind Fortschritte in Richtung auf eine Lösung vor dem Termin für den Verhandlungsbeginn noch nicht erreicht, so sollten diese mit der Regierung der Republik Zypern, der einzig völkerrechtlich anerkannten Autorität, aufgenommen werden.

V. DIE EUROPA-KONFERENZ

Die Erweiterung ist ein langfristiger Prozeß, der ganz Europa anbetrifft. Es gilt, alle Mitgliedstaaten der Union und alle europäischen Länder, die für einen Beitritt in Frage kommen und über ein Assoziationsabkommen mit der Union verbunden sind, in einem gemeinsamen Forum zusammenzuführen. Die Kommission schlägt vor, zu diesem Zwecke eine Konferenz einzurichten.

Die Europa-Konferenz würde Gelegenheit zu Gesprächen über eine Vielzahl von Fragen bieten, die sich in den Bereichen gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres stellen.

Im Hinblick auf die GASP würde die Konferenz den Rahmen abgeben für einen Dialog über internationale Fragen von gemeinsamem Interesse, wie die Beziehungen mit Rußland, der Ukraine und anderen GUS-Ländern und Fragen der europäischen Sicherheit. Die Konferenz würde die teilnehmenden Länder in die Lage versetzen, intensiver an der Vorbereitung und Durchführung gemeinsamer Maßnahmen, Erklärungen und Demarchen mitzuwirken. Dies würde insgesamt zu Gewicht und Kohärenz der Entscheidungen und Maßnahmen im Rahmen der GASP beitragen.

In den Bereichen Justiz und Inneres teilen die Union und die anderen Konferenzteilnehmer viele Besorgnisse in Bereichen wie Bekämpfung des organisierten Verbrechens, Terrorismus, Korruption, Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche und illegale Einwanderung. Die Europa-Konferenz würde die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden, darunter Dienststellen der Polizei und der Justiz, und die Zusammenarbeit mit Europol erleichtern.

Die Konferenz würde alljährlich auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie gegebenenfalls auf Ministerebene zusammenkommen.

VI. BEZIEHUNGEN ZUR TÜRKEI

Die grundsätzliche Fähigkeit der Türkei zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union wurde erstmals in dem Assoziationsabkommen von Ankara aus dem Jahr 1964 festgehalten und später in der Stellungnahme der Kommission von 1989 zu dem Beitrittsantrag der Türkei aus dem Jahr 1987 erneut bestätigt. Der Assoziationsrat EU-Türkei bestätigte am 29. April 1997, daß die Türkei für eine Mitgliedschaft in Frage kommt und daß das Land nach den gleichen objektiven Standards und Kriterien wie andere beitragswillige Länder beurteilt würde.

Das Inkrafttreten der Zollunion am 31. Dezember 1995 bedeutete einen großen Fortschritt in den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Die Zollunion funktioniert zufriedenstellend und bietet eine gesunde Grundlage für die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Allerdings haben die politischen Umstände bislang eine Fortsetzung der finanziellen Zusammenarbeit und des politischen Dialogs, wie dies seinerzeit zusammen mit dem Beschluß über die Zollunion am 5. März 1995 vereinbart worden war, nicht zugelassen.

Die **türkische Wirtschaft** ist in den letzten zehn Jahren rasch gewachsen. Nach dem Inkrafttreten der Zollunion hat sich der Handel zwischen der EU und der Türkei insgesamt von 22 Mrd. ECU im Jahr 1995 auf schätzungsweise 27 Mrd. ECU im Jahr 1996 erhöht (wobei der Überschuß der EU auf 9 Mrd. ECU geschätzt wird). Die Zollunion hat gezeigt, daß die **türkische Wirtschaft** der wettbewerblichen Herausforderung des Freihandels mit Fertigwaren gewachsen ist und auch diejenigen Komponenten des *acquis communautaire*, die Handel, Wettbewerb und geistiges Eigentum betreffen, bewältigen kann. Allerdings gibt die makroökonomische Instabilität nach wie vor Anlaß zur Besorgnis. Im vergangenen Jahrzehnt war die Türkei nicht in der Lage, den Zyklus von Inflation, Haushaltsdefiziten und Abwertung der Währung zu durchbrechen. Die strukturellen Ursachen der makroökonomischen Instabilität müssen bekämpft werden, z.B. durch effiziente Steuererhebung, Umstrukturierung und Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Reform des Sozialversicherungssystems und Überprüfung der öffentlichen Ausgaben. Auch müssen Anstrengungen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, zur Modernisierung der Landwirtschaft und zur stärkeren Konzentration auf Investitionen in Infrastruktur und Humankapital unternommen werden.

Politisch gesehen beruhen Regierung und Parlament in der Türkei auf einem Mehrparteiensystem und sind aus demokratischen Wahlen hervorgegangen; die Verwaltung ist in der Lage, Rechtsvorschriften zu erlassen und anzuwenden, die mit dem

acquis communautaire vereinbar sind. Obwohl die Notwendigkeit von Verbesserungen anerkannt wird und in letzter Zeit bestimmte Rechtsvorschriften geändert wurden, bleibt die Türkei doch bislang bei der Wahrung der Persönlichkeitsrechte und des Rechts auf freie Meinungsäußerung deutlich hinter dem Standard der EU zurück. Bei der Bekämpfung des Terrorismus im Südosten des Landes muß die Türkei größere Zurückhaltung üben, sich stärker darum bemühen, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu achten und eine politische anstelle einer militärischen Lösung zu finden. Obgleich die Regierung wiederholt offiziell zugesagt hat, derartigen Praktiken ein Ende zu setzen, gibt es nach wie vor Fälle von Folter, spurlosem Verschwinden und außergerichtlichen Hinrichtungen, die Zweifel daran aufkommen lassen, inwieweit die Regierung in der Lage ist, diese Aktivitäten der Sicherheitskräfte zu überwachen und zu kontrollieren.

Die jüngsten Entwicklungen in Verwaltung und Bildungswesen sollten zwar die säkularistische Ausrichtung des Staates stärken, machen aber dennoch die besondere Rolle des Militärs in der türkischen Gesellschaft deutlich. Der Nationale Sicherheitsrat spielt nach der Verfassung bei der Festlegung und Durchführung der nationalen Sicherheitspolitik eine besondere Rolle, und der Ministerrat hat den Beschlüssen des Nationalen Sicherheitsrats Vorrang einzuräumen. Die türkische Rechtsordnung weist Widersprüche im Zusammenhang mit der politischen Kontrolle des Militärs durch die Zivilbehörden auf.

Die weitere Demokratisierung in der Türkei müßte mit einer festen Verpflichtung zur Lösung einer Reihe von Problemen in dieser Region einhergehen. Wie vom Assoziationsrat EG-Türkei am 29. April 1997 hervorgehoben wurde, können die Spannungen in der Ägäis nur dann überwunden werden, wenn die zwischen Griechenland und der Türkei strittigen Fragen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, auch auf dem Wege über den Internationalen Gerichtshof, sowie durch gutnachbarschaftliche Beziehungen und der Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt entsprechend der Charta der Vereinten Nationen überwunden werden. Darüber hinaus sollte die Türkei einen aktiven Beitrag zu einer gerechten und dauerhaften Lösung der Zypern-Frage in Übereinstimmung mit den entsprechenden Entschließungen der Vereinten Nationen leisten.

Die EU sollte die Bemühungen der Türkei um eine Lösung ihrer Probleme und die Gestaltung engerer Verbindungen zur EU unterstützen. Das Assoziationsabkommen und die Zollunion bilden die Grundlagen für die Herstellung immer engerer politischer und wirtschaftlicher Beziehungen, die sich parallel zu dem Demokratisierungsprozeß innerhalb der Türkei, Fortschritten auf dem Weg zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen zu Griechenland und einer gerechten und dauerhaften Regelung für Zypern entwickeln müßten.

In der Mitteilung der Kommission an den Rat zur künftigen Entwicklung der Beziehungen mit der Türkei (KOM(97) 394) werden verschiedene Vorschläge für die Weiterentwicklung der Beziehungen unterbreitet. Wie der Rat am 24. März 1997 gefordert hatte, sollen sie im Lichte der Beschlüsse des Assoziationsrats vom April 1997 die Beziehungen über die Zollunion hinaus weiterentwickeln.

Mehrere Vorschläge der Kommission werden Finanzierungen aus dem Gemeinschaftshaushalt notwendig machen. Ohne solche Finanzierungen können die

meisten dieser Vorschläge nicht durchgeführt werden. Nach Ansicht der Kommission sollte die Verordnung über finanzielle Zusammenarbeit die als Begleitmaßnahme zu der Zollunion gedacht ist, so bald wie möglich erlassen werden. Die Kommission stellt außerdem fest, daß MEDA für die finanzielle Zusammenarbeit mit der Türkei zur Verfügung steht und ist zuversichtlich, daß die Bedingungen für die volle Nutzung dieses Instruments geschaffen werden.

VII. ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNGEN

1. Die Kommission ersucht den Rat, dem in dieser Mitteilung dargelegten Konzept zuzustimmen, mit dem die Herausforderung der Erweiterung bewältigt werden soll.

Wie der Europäische Rat in Amsterdam feststellte, ist die Erweiterung ein Prozeß, der alle Länder einschließt, die den Beitritt beantragt haben. Zu dem Gesamtprozeß gehört die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit einzelnen Ländern in Übereinstimmung mit dem Stadium, das sie bei der Erfüllung der Grundvoraussetzungen für die Mitgliedschaft und der Vorbereitung auf den Beitritt jeweils erreicht haben, ebenso wie ein begleitendes Rahmenwerk, das aus der Intensivierung der Heranführungsstrategie für die mittel- und osteuropäischen Länder sowie der Schaffung eines multilateralen Forums für die Zusammenarbeit in Form einer Europa-Konferenz besteht.

2. Zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen hat der Europäische Rat bereits erklärt, daß die Verhandlungen mit Zypern sechs Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz beginnen sollten.
3. Was die Länder Mittel- und Osteuropas anbelangt, so legt die Kommission nunmehr in ihren Stellungnahmen eine objektive Analyse im Lichte der vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegten Kriterien vor. Sie ist zu der Auffassung gelangt, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Land alle Kriterien in vollem Umfang erfüllt. Neun Länder erfüllen allerdings die politischen Voraussetzungen, und bestimmte Länder haben bei der Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen sowie bezüglich der übrigen Verpflichtungen, die die Mitgliedschaft mit sich bringt, hinreichende Fortschritte erzielt. Aufgrund dieser Analyse und entsprechend den jeweiligen Leistungen dieser Länder könnten Ungarn, Polen, Estland, die Tschechische Republik und Slowenien nach Ansicht der Kommission in der Lage sein, alle Voraussetzungen für die Mitgliedschaft auf mittlere Sicht zu erfüllen, wenn sie ihre Anstrengungen zur Vorbereitung auf den Beitritt nachhaltig fortsetzen.

Die Kommission betont, daß ein Beschluß zur gleichzeitigen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den erwähnten Ländern nicht bedeutet, daß die Verhandlungen auch gleichzeitig abgeschlossen werden. Wann die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen werden, wird zum großen Teil davon abhängen, ob die weiteren Leistungen, die in den einzelnen Stellungnahmen von jedem beitrittswilligen Land verlangt werden, vollbracht werden.

4. Auf dieser Grundlage empfiehlt die Kommission dem Rat, Verhandlungen mit den folgenden Ländern aufzunehmen (in der chronologischen Reihenfolge ihrer Beitrittsanträge:

Ungarn

Ungarn weist die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen auf, die Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten gewährleisten. Es kann als eine funktionierende Marktwirtschaft betrachtet werden und dürfte in der Lage sein, auf mittlere Sicht dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Ungarn wäre auf mittlere Sicht in der Lage, den *acquis* zu übernehmen, insbesondere die Binnenmarktvorschriften, sofern es seine Bemühungen um Übernahme und Umsetzung des *acquis* fortsetzt. Besondere Anstrengungen werden allerdings in den Bereichen Umweltschutz, Zoll und Energie erforderlich sein. Es wird auch weiterer Reformen bedürfen, um in Ungarn die Strukturen zur Umsetzung und Durchsetzung des *acquis* zu schaffen.

Polen

Polen weist die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen auf, die Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten gewährleisten. Es kann als eine funktionierende Marktwirtschaft betrachtet werden und dürfte in der Lage sein, auf mittlere Sicht dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Es dürfte auf mittlere Sicht in der Lage sein, in vollem Umfang am Binnenmarkt teilzunehmen, sofern es seine Bemühungen um Übernahme des *acquis* fortsetzt und intensiver auf dessen Umsetzung hinarbeitet. Allerdings werden besondere Anstrengungen und Investitionen notwendig sein, um dem *acquis* in Bereichen wie Landwirtschaft, Umweltschutz und Verkehr zu entsprechen. Weitere Verwaltungsreformen werden ebenfalls unumgänglich sein, um in Polen die Strukturen zur effektiven Umsetzung und Durchsetzung des *acquis* zu schaffen.

Estland

Estland weist die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen auf, die Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten gewährleisten. Allerdings müssen Maßnahmen getroffen werden, um die Einbürgerung russischsprachiger Bürger, die nicht die estländische Staatsangehörigkeit besitzen, zu beschleunigen, damit sie sich besser in die estländische Gesellschaft eingliedern können. Estland kann als eine funktionierende Marktwirtschaft betrachtet werden und dürfte in der Lage sein, die Fortschritte zu erzielen, die notwendig sind, um auf mittlere Sicht dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Estland hat bei der Übernahme und Umsetzung des *acquis* insbesondere in bezug auf den Binnenmarkt beträchtliche Fortschritte erzielt. Wenn weitere Anstrengungen unternommen werden, dürfte es in der Lage sein, auf mittlere Sicht in vollem Umfang am Binnenmarkt teilzunehmen. Besondere Anstrengungen einschließlich Investitionen werden erforderlich sein, um den *acquis* in Bereichen wie dem Umweltschutz in vollem Umfang umzusetzen. Eine

Verstärkung der Verwaltungsstrukturen wird ebenfalls unumgänglich sein, um in Estland die Strukturen zur effektiven Umsetzung und Durchsetzung des *acquis* zu schaffen.

Tschechische Republik

Die Tschechische Republik weist die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen auf, die Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten gewährleisten. Sie kann als eine funktionierende Marktwirtschaft betrachtet werden und dürfte in der Lage sein, auf mittlere Sicht dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Tschechische Republik dürfte auf mittlere Sicht in der Lage sein, den *acquis* in bezug auf den Binnenmarkt in vollem Umfang umzusetzen, sofern sie ihre Anstrengungen zur Übernahme des *acquis* fortsetzt und intensiver auf dessen Umsetzung hinarbeitet. Allerdings werden besondere Anstrengungen einschließlich Investitionen notwendig sein, um den *acquis* in Bereichen wie Landwirtschaft, Umweltschutz und Energie umzusetzen. Weitere Verwaltungsreformen werden ebenfalls unumgänglich sein, um in der Tschechischen Republik die Strukturen zur vollen Umsetzung und Durchsetzung des *acquis* zu schaffen.

Slowenien

Slowenien weist die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen auf, die Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten gewährleisten. Es kann als eine funktionierende Marktwirtschaft betrachtet werden und dürfte in der Lage sein, auf mittlere Sicht dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Allerdings werden beträchtliche Anstrengungen notwendig sein, um den *acquis*, insbesondere für die effektive Anwendung der Binnenmarktvorschriften, zu übernehmen. In den Bereichen Umweltschutz, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie Energie wird es noch erheblicher Fortschritte bedürfen. Weitere Reformen werden ebenfalls unumgänglich sein, um in Slowenien die Verwaltungsstrukturen zur effektiven Umsetzung und Durchsetzung des *acquis* zu schaffen..

Slowenien hat bisher noch nicht das Europa-Abkommen ratifiziert, obgleich seine Regierung zugesagt hat, sobald wie möglich die erforderliche Verfassungsänderung und Ratifizierung des Abkommens herbeizuführen. Diese Schritte Sloweniens wären als eine Vorbedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu betrachten.

4. Im Hinblick auf die Intensivierung der Heranführungsstrategie ist die Union fest entschlossen, mit jedem mittel- und osteuropäischen Land, das den Beitritt beantragt hat, insbesondere im Rahmen der Beitrittspartnerschaft an der Überwindung der Schwierigkeiten zu arbeiten, auf die sie bei der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft stoßen und die in den Stellungnahmen genannt werden. Die Kommission wird dem Europäischen Rat regelmäßig über die festgestellten Fortschritte berichten. Ein Bericht wird erstmals Ende 1998 und anschließend jedes Jahr vorgelegt. Grundlage der Berichte werden die Fortschritte sein, die die

beitrittswilligen Länder bei der Erreichung der im Rahmen der jeweiligen Partnerschaft für den Beitritt festgelegten Ziele erzielt haben. Gelangt man zu der Ansicht, daß ein beitrittswilliges Land die notwendigen Voraussetzungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erfüllt, dies aber noch nicht geschehen ist, so wird die Kommission dem Rat die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen empfehlen.

5. Anstelle des derzeitigen strukturierten Dialogs könnten von Ratsvorsitz und Kommission multilaterale Treffen mit den beitrittswilligen mittel- und osteuropäischen Ländern veranstaltet werden, um mit dem Beitritt zusammenhängende Fragen, die nicht in den einzelnen Beitrittsverhandlungen erörtert werden, zu diskutieren.
6. Der Gesamtrahmen sollte durch die Einrichtung einer Europa-Konferenz zur Behandlung von Fragen ergänzt werden, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres betreffen; der Konferenz würden die Mitgliedstaaten der Union und alle europäischen Länder angehören, die für einen Beitritt in Frage kommen und durch ein Assoziationsabkommen mit der Union verbunden sind.

DRITTER TEIL: DER NEUE FINANZRAHMEN (2000-2006)

I. GESAMTPROBLEMATIK

Seit 1988 entwickelt sich der Gemeinschaftshaushalt nach Maßgabe eines mittelfristigen Finanzrahmens, den Rat, Europäisches Parlament und Kommission gemeinsam festgelegt haben. Dieser Rahmen erlaubt eine geordnete Entwicklung der großen Ausgabenkategorien bis zu einer durch die Eigenmitteleinnahmen garantierten Obergrenze und nach den für den Ausbau der Gemeinschaftspolitiken festgelegten Prioritäten. Die - ebenfalls interinstitutionell - vereinbarten Regeln und Verfahren haben sicherlich dazu beigetragen, daß sich die alljährlichen Haushaltsberatungen reibungsloser vollziehen konnten.

Dieser Finanzrahmen hat sich bewährt, obwohl die politischen, wirtschaftlichen und budgetären Rahmenbedingungen sich in den letzten zehn Jahren tiefgreifend gewandelt haben. Nach Auffassung der Kommission muß an diesem System unbedingt festgehalten werden.

Der für die Jahre nach 1999 festzulegende neue Finanzrahmen muß es der Union ermöglichen, entsprechend den Orientierungen in dieser Mitteilung die Ausgaben für ihre künftigen Politiken und die erweiterungsbedingten Ausgaben auf eine kohärente Weise und innerhalb vernünftiger finanzieller Grenzen zu decken.

Des weiteren wird die Frage zu beantworten sein, ob es in Anbetracht der neuen Finanzverhältnisse einer Änderung des derzeitigen Finanzierungssystems bedarf.

An den neuen Finanzrahmen werden drei Anforderungen gestellt. Er muß

- einen hinreichend langen Zeitraum abdecken,
- die Finanzierung grundlegender Bedürfnisse ermöglichen, und
- ein effizientes Finanzmanagement gewährleisten.

Die Kommission geht von der Annahme aus, daß die erste Erweiterungsrunde ungefähr zur Hälfte des von der neuen Finanziellen Vorausschau abgedeckten Zeitraums (2000-2006) stattfinden wird.

1. EINEN HINREICHEND LANGEN ZEITRAUM ABDECKEN

Der neue Finanzrahmen muß für einen hinreichend langen Zeitraum gelten, damit er

- den erwarteten Effekten der Neuorientierung bestimmter Gemeinschaftspolitiken,
- der Auswirkung der ersten Beitritte und gegebenenfalls der Übergangsregelungen für bestimmte Länder,

- sowie dem Ausbau der Hilfen zur Vorbereitung aller Bewerberländer auf den Beitritt

Rechnung tragen kann.

Daher wird er für den Zeitraum 2000-2006 festgelegt.

2. DIE FINANZIERUNG DER HAUPTAUFGABEN ERMÖGLICHEN

Die im Interesse des europäischen Verbrauchers durchgeführte Reform der gemeinsamen Agrarpolitik wird zunächst mit Mehrkosten verbunden sein, die sich jedoch, betrachtet man die einzelnen Elemente der Reform, in Grenzen halten dürften, so daß mit einer Stabilisierung der Agrarausgaben zu rechnen ist.

Das Kohäsionsziel wird unter den derzeitigen 15 Mitgliedstaaten auch weiterhin oberstes Gebot bleiben, wobei eine stärkere thematische, geographische und finanzielle Konzentration der Hilfen, eine größere Wirksamkeit durch vereinfachte Abwicklungsverfahren, eine bessere Abgrenzung der Zuständigkeiten und eine systematische Bewertung der Ergebnisse anzustreben sind.

Darüber hinaus werden folgende Prioritäten der Union in den künftigen Finanzrahmen Eingang finden müssen:

- der Ausbau bestimmter interner Politiken, die vorrangige, allen Mitgliedstaaten gemeinsame Ziele verfolgen und gegenüber einem nationalen Vorgehen einen eindeutigen "zusätzlichen Nutzen" erzeugen;
- die Behauptung der internationalen Rolle der Union durch weitere Zusammenarbeit mit den Drittländern, durch Entwicklungshilfemaßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art sowie durch humanitäre Hilfe;
- die Finanzierung einer modernisierten Verwaltung, deren Personalbestand und Ausgaben sich innerhalb bestimmter Grenzen bewegen.

Die künftigen Beitritte werden für die Fünfzehnerunion mit hohen zusätzlichen Nettokosten verbunden sein. Allerdings dürfte sich die Erweiterung schrittweise vollziehen. Zunächst müssen die Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt aufgestockt werden, um die beitrittswilligen Länder bei den notwendigen Anpassungen zu unterstützen und es ihnen zu ermöglichen, diese nach und nach vorzunehmen.

3. EIN EFFIZIENTES FINANZMANAGEMENT GEWÄHRLEISTEN

Alle Mitgliedstaaten werden weiterhin für eine gemäßigte Entwicklung der öffentlichen Ausgaben Sorge tragen müssen, um ein gesundes Wachstum zu sichern. Die Gemeinschaft wird sich diesem Erfordernis nicht entziehen können.

Diese Haushaltsdisziplin ist durchaus vereinbar mit den großen Herausforderungen, die es im Rahmen der Finanziellen Vorausschau zu bewältigen gilt.

So spricht einiges dafür, daß es mit einer bei 1,27 % des BSP verbleibenden Eigenmittelobergrenze möglich sein wird, im Zeitraum 2000-2006 den Ausbau der prioritären Maßnahmen aus dem Gemeinschaftshaushalt zu finanzieren.

- Der Haushalt 1999 wird deutlich unterhalb der Obergrenze von 1,27 % des BSP bleiben, so daß zu Beginn des Bezugszeitraums ein beachtlicher Spielraum verfügbar sein wird.
- Bei einem geschätzten Wirtschaftswachstum von 2,5 % jährlich im Zeitraum 2000-2006 für die derzeitigen 15 Mitgliedstaaten und 4 % jährlich bis 2006 für die Länder, deren Beitritt vorgesehen ist, werden, wenn das Verhältnis zwischen Eigenmittelobergrenze und BSP gegenüber 1999 unverändert bleibt, potentiell zusätzliche Ressourcen in Höhe von etwas mehr als 20 Mrd. ECU (zu Preisen von 1997) verfügbar sein.

Unabhängig von den Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt und entsprechend der zugrunde gelegten Arbeitshypothese wird der Beitritt einer ersten Gruppe von Ländern erst nach Ablauf der ersten Hälfte des Bezugszeitraums Auswirkungen auf den Haushalt haben. Zudem werden diesen Ländern für den bis zum Ablauf der Finanziellen Vorausschau noch verbleibenden Zeitraum Übergangsregelungen, insbesondere bei der GAP, eingeräumt. Die ihnen für Strukturmaßnahmen zugewiesenen Mittel sollen nur schrittweise angehoben werden.

II. AUSGABENDYNAMIK

Zur Ermittlung des Ausgabenbedarfs wurden die sechs großen Ausgabenkategorien herangezogen, die in dem derzeitigen Finanzrahmen vorgesehen sind:

- die gemeinsame Agrarpolitik, deren Ausgaben sich nach der Agrarleitlinie bestimmen,
- die strukturpolitischen Maßnahmen,
- die sonstigen internen Politikbereiche,
- die externen Politikbereiche,
- die Verwaltungsausgaben,
- die Reserven (Währungsreserve, Reserve für Soforthilfen sowie Reserve für Darlehensgarantien).

Erforderlichenfalls wird unterschieden zwischen dem Mittelbedarf der derzeitigen Fünfzehnerunion, dem Bedarf an Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt und dem Bedarf, der sich aus dem tatsächlichen Beitritt neuer Mitgliedstaaten ergibt.

1. AGRARAUSGABEN

Wenn die derzeitige Methode zur Berechnung der Agrarleitlinie beibehalten wird, kann, sofern keine unvorhergesehenen Schwierigkeiten auftreten, der in den einzelnen Bereichen festgestellte Bedarf gedeckt werden.

Die Ausgaben der reformierten Agrarpolitik für die 15 Mitgliedstaaten würden dann folgendes decken:

- die Marktinterventionsmaßnahmen und die Ausfuhrerstattungen, deren Kosten sich infolge der Reform (die eine Angleichung der Gemeinschaftspreise an die Preise auf dem Weltmarkt vorsieht) bei gleichbleibenden Bedingungen bis zum Jahre 2006 um 3,7 Mrd. ECU (1,4 Milliarden im Getreidesektor, 1,2 Milliarden im Rindfleischsektor und 0,9 Milliarden im Milchsektor) verringern dürften;
- die direkten Ausgleichszahlungen, für die infolge der Reform zum gleichen Zeitpunkt Mehrausgaben in Höhe von 7,7 Mrd. ECU erwartet werden (1,7 Milliarden für Getreide, 4,1 Milliarden für Rindfleisch, 3,0 Milliarden für den Milchsektor sowie Einsparungen in Höhe von 1,0 Milliarden wegen der Abschaffung der direkten Zahlungen für Silomais);
- die derzeitigen flankierenden Maßnahmen (Umwelt, Aufforstung, Vorruhestand) im Betrag von rund 2,8 Milliarden jährlich, zu denen die Kosten für die neuen flankierenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und die horizontalen Maßnahmen in der Fischerei (FIAF) hinzukämen (insgesamt zwischen 1,9 bis 2,0 Milliarden für den gesamten Bezugszeitraum). Diese Maßnahmen würden der Abteilung Garantie des EAGFL zugeordnet. In diesem Zusammenhang wird eine entsprechende Anpassung der EAGFL-Finanzvorschriften vorgeschlagen werden.

Gleichzeitig würden die Agrarausgaben für die Bewerberländer folgendes decken:

- eine Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt in Höhe von schätzungsweise 500 Mio. ECU jährlich für Maßnahmen zur Modernisierung der Betriebe und der Agrar- und Ernährungswirtschaft in den Bewerberländern. Nach den ersten Beitritten würde diese Hilfe, deren Gesamtvolumen unverändert bliebe, weiterhin für diejenigen Staaten bereitgestellt, die zu einem späteren Zeitpunkt beitreten werden, so daß für jeden Mitgliedstaat mehr Förderungsmittel zur Verfügung stünden.
- die durch den Beitritt einer ersten Gruppe neuer Mitgliedstaaten bedingten Ausgaben für Marktordnungsmaßnahmen (schätzungsweise zwischen 1,1 und 1,4 Milliarden pro Jahr), verstärkte Flankierungsmaßnahmen sowie spezielle Modernisierungshilfen, mit denen die Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Beitritt fortgeführt werden (der Mehrbedarf würde sich zwischen 0,6 und 2,5 Milliarden für den Zeitraum ab dem Beitritt bewegen).

Bei unveränderter Berechnungsmethode ergäbe sich unterhalb der Agrarleitlinie ein ab 2003 zunehmender Spielraum, der am Ende des Bezugszeitraums eine beachtliche Höhe erreichen würde.

Ein großer Spielraum ist in jedem Falle gerechtfertigt, damit unvorhergesehenen Marktentwicklungen Rechnung getragen und die Reform der Agrarpolitik vor Ablauf der Finanziellen Vorausschau fortgesetzt werden kann. Außerdem muß die Gemeinschaft in der Lage sein, die für die neuen Mitgliedstaaten geltende

Übergangsregelung zu gegebener Zeit aufzuheben. Nach Auffassung der Kommission wäre es indessen - unabhängig von den Auswirkungen der Erweiterung (1,3 bis 1,4 Mrd. ECU) - nicht zweckmäßig, eine neue Methode zur Berechnung der Agrarleitlinie ins Auge zu fassen, doch könnte diese Frage noch vor 2005 wieder aufgegriffen werden.

2. STRUKTURAUSGABEN

Die Mittel für Strukturmaßnahmen, einschließlich derjenigen zugunsten der neuen Mitgliedstaaten, würden, relativ betrachtet, in der für 1999 vorgesehenen Höhe, d.h. 0,46 % des BSP der Union, beibehalten. Insgesamt würden also für den Zeitraum 2000-2006 ungefähr 275 Milliarden ECU zu konstanten Preisen von 1997 bereitgestellt.

Davon würden 210 Milliarden für die eigentlichen Strukturfonds und die daraus in den derzeitigen 15 Mitgliedstaaten zu finanzierenden Maßnahmen entsprechend den neuen Modalitäten zur Verfügung gestellt:

- ungefähr zwei Drittel für Maßnahmen in Ziel-1-Regionen, einschließlich der Übergangsregelungen für Regionen, deren BIP je Einwohner den Schwellenwert von 75 % übersteigt, und deren Ausscheiden aus der Ziel-1-Förderung schrittweise vollzogen würde.
- Zuweisung der restlichen Mittel für Maßnahmen im Rahmen der übrigen Ziele im Verlauf des Bezugszeitraums leicht degressiv bei gleichzeitiger stärkerer Konzentration auf eine verringerte Anzahl potentieller Begünstigter, und zwar unbeschadet der neuen flankierenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der horizontalen Maßnahmen im Fischereisektor, die künftig unter die Agrarleitlinie fallen.

Dabei gilt es generell, vor allem jedoch in den Regionen, in denen die Gemeinschaft ihre Hilfen wird substantiell reduzieren müssen, Mechanismen zu entwickeln, um durch Kombination von privaten und öffentlichen Finanzmitteln sowie von Zuschuß-, Darlehen- und Risikokapitalmöglichkeiten den Förderungen der Gemeinschaft eine größtmögliche Hebelwirkung zu verleihen.

Die neuen Mitgliedstaaten würden dann über eine Gesamtdotation in Höhe von rund 45 Milliarden verfügen, die im Verlauf des Bezugszeitraums angehoben und am Ende des Bezugszeitraums rund 30 % der insgesamt für Strukturmaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel ausmachen würde.

Ab dem Jahre 2000 würde aus dieser Dotierung in Höhe von 45 Mrd. ECU eine Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt in einem konstanten Betrag von 1 Mrd. ECU jährlich bereitgestellt. Zunächst käme diese Hilfe allen Beitrittskandidaten zugute, anschließend nur noch jenen, deren Beitritt sich später vollzieht. Sie soll in erster Linie die Bewerberländer dabei unterstützen, sich den Infrastrukturnormen der Gemeinschaft anzupassen, insbesondere, und analog zu den derzeitigen Interventionen aus dem Kohäsionsfonds, in den Bereichen Verkehr und Umwelt.

Der Kohäsionsfonds wird mit 20 Mrd. ECU ausgestattet. Eine Halbzeitprüfung wird Aufschluß darüber geben, inwieweit das Förderkriterium - Pro-Kopf-BSP unter 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts - weiterhin erfüllt ist.

3. SONSTIGE AUSGABENKATEGORIEN

Die für die Agrar- und Strukturausgaben sowie für die Eigenmittelobergrenze vorgeschlagenen Änderungen bestimmen sich nach dem Anstieg des BSP der Gemeinschaft. An diesem Referenzwert muß sich auch die Progression bei den anderen Ausgaben orientieren.

Der Haushalt 1999 dürfte beträchtliche Spielräume unterhalb der Obergrenzen der Rubriken 3 bis 5 belassen. Diese Obergrenzen könnten - in Istzahlen - im Jahr 2000 beibehalten werden und erst ab diesem Jahr wieder ansteigen.

Die Progression bei den Ausgaben der Rubriken 3 bis 5 ab dem Jahr 2000 muß anhand der jeweiligen Merkmale der betreffenden Maßnahmen, deren künftige Entwicklung und der Konsequenzen der Erweiterung beurteilt werden, die sich auf die Ausgabendynamik in den einzelnen Politikbereichen unterschiedlich auswirken wird.

Interne Politikbereiche

Bei dem Ausbau der internen Politiken im neuen Bezugszeitraum sollten zwei Ziele verfolgt werden, damit sich die Wirksamkeit der Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene verbessern läßt. Zum einen gilt es, die für diese Rubrik verfügbaren Mittel auf bestimmte Maßnahmen zu konzentrieren und zu vermeiden, daß sie auf zahlreiche Aktionen verteilt werden, mit denen keine nennenswerte Wirkung zu erzielen ist. Zum anderen müßten die Dotierungen bei einigen Programmen, die als vorrangig gelten, weil sie insbesondere in bezug auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung sowie die Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien einen gemeinschaftlichen "zusätzlichen Nutzen" erzeugen, rascher steigen als das BSP. Es handelt sich dabei in erster Linie um die transeuropäischen Netze, die Forschung, die allgemeine und berufliche Bildung, die Anwendung umweltfreundlicher Technologien, die Maßnahmen zugunsten der KMU.

Eine derartige Neuorientierung der internen Politiken könnte - unabhängig von der Erweiterung - dazu führen, daß die Obergrenze für die Rubrik 3 insgesamt etwas rascher steigt als das BSP der 15 Mitgliedstaaten.

Die Erweiterung wird sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen Programme auswirken. Für viele Aktionen kann eine Progression im Verhältnis zum BSP der Beitrittsländer als angemessen gelten, bei einigen jedoch wird von einem erhöhten Mittelbedarf auszugehen sein, beispielsweise in Bereichen, in denen die Kriterien Bevölkerung oder Sprache relevanter sind als das BSP (allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Information usw.). Auch der Ausbau der transeuropäischen Netze muß in einer erweiterten Union eine neue Dimension erhalten. Zudem dürfte sich die Erweiterung spürbar auf alle Programme auswirken, die zum reibungslosen Ablauf der Binnenmarktvorgänge beitragen

und das Kernstück des gemeinschaftlichen Handelns ausmachen (Statistiken, Normung, Zusammenarbeit der Verwaltungen, Kontrollen in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei usw.). Während die Beteiligung der Bewerberländer an bestimmten internen Politiken, u.a. dem Programm für Forschung und technologische Entwicklung, vor dem Beitritt aus dem Programm PHARE - insbesondere im Rahmen der Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt - finanziert wird, müssen die entsprechenden Mittel für die neuen Mitgliedstaaten von deren Beitritt an innerhalb der Rubrik 3 bereitgestellt werden.

Die Mittel für die internen Politikbereiche werden daher im Zuge der Erweiterung mehr als nur proportional zum BSP der Beitrittsländer aufzustocken sein. Die zusätzlichen Mittel werden nicht nur für Maßnahmen in diesen Ländern bestimmt sein; sie sollen es der Union auch ermöglichen, ein größeres und weniger heterogenes Gebilde effizient zu verwalten und gleichzeitig zu vermeiden, daß die in den derzeitigen Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen eingestellt werden.

Die Anhebung der Obergrenze der Rubrik 3 dürfte daher rascher erfolgen als der Anstieg des BSP der erweiterten Union ab den ersten Beitritten.

Externe Politikbereiche

Vom Beginn des nächsten Bezugszeitraums an wird die Gemeinschaft besondere Anstrengungen zum Ausbau der Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt unternehmen müssen. Mit diesen Hilfen soll über die Maßnahmen im Rahmen der Rubriken 1 und 2 hinaus die Beteiligung der Bewerberländer an den Programmen der Gemeinschaft, einschließlich der Forschungsprogramme, unterstützt werden. Nach den ersten Beitritten dürften sich die Hilfen bei einem Betrag von insgesamt 1,5 Mrd. ECU einpendeln und nur noch den Ländern zugute kommen, die zu einem späteren Zeitpunkt beitreten sollen.

Für die anderen Maßnahmen der Union im Außenbereich wird - anders als bei der vorhergehenden Erweiterung - dem Zuwachs im Zusammenhang mit dem BSP der Beitrittsländer insofern nicht Rechnung zu tragen sein, als die beitretenden Länder vor ihrem Beitritt bereits Hilfen aus dieser Rubrik erhalten haben.

Während des gesamten Zeitraums 2000-2006 müßte daher die Entwicklung der Obergrenze der Rubrik 4 im Durchschnitt etwa der des BSP der derzeitigen Mitgliedstaaten entsprechen. Die Gemeinschaft könnte dann ihre internationale Zusammenarbeit, insbesondere mit ihren unmittelbaren Nachbarn, beispielsweise den aus der Sowjetunion hervorgegangenen Republiken, dem ehemaligen Jugoslawien, Albanien, den Mittelmeerländern und der Türkei ausbauen. Außerdem wäre sie dann in der Lage, ihre Aktionen im Bereich der humanitären Hilfe zu verstärken, in dem ihr nunmehr eine eminent wichtige Aufgabe zufällt. Diese Option setzt allerdings voraus, daß in den nächsten Jahren nicht erheblich mehr Haushaltsmittel für die Finanzierung der GASP bereitgestellt werden müssen.

Verwaltungsausgaben

Dank den Bemühungen der Kommission um eine Modernisierung ihrer Verwaltung dürfte es möglich sein, die Entwicklung der Verwaltungsausgaben innerhalb strikter Grenzen zu halten. Die Obergrenze der Rubrik 5 dürfte dann langsamer steigen als das Wachstum des BSP der 15 Mitgliedstaaten, sofern alle Organe den Grundsatz der Haushaltsdisziplin beachten. Zu finanzieren sind aus diesen Mitteln insbesondere die laufenden Immobilienprojekte und die bereits feststehenden Ausgaben für Ruhegehälter, die innerhalb des Bezugszeitraums um rund 250 Millionen ansteigen werden.

Demgegenüber werden die erweiterungsbedingten Mehrausgaben höher sein als das BSP der neuen Mitgliedstaaten, denn die Organe müssen in neuen Sprachen arbeiten, in einer stärker diversifizierten Gemeinschaft zusätzliche Aufgaben bewältigen und Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten einstellen.

Gleichwohl könnte sich nach Ansicht der Kommission die Gesamtobergrenze der Verwaltungsausgaben, sofern die Einstellung von Beamten aus den neuen Mitgliedstaaten bei den einzelnen Organen schrittweise erfolgt und mit den notwendigen Rationalisierungsmaßnahmen einhergeht, im gesamten Zeitraum 2000-2006 etwas langsamer erhöhen als das BSP der erweiterten Gemeinschaft, so daß es möglich sein dürfte, die relativen Kosten für die Verwaltungstätigkeit der Gemeinschaftsorgane zu senken.

Entwicklung der Rubriken 3 bis 5 insgesamt

Den obigen Ausführungen ist zu entnehmen, daß die Entwicklung bei den drei Rubriken unterschiedlich verlaufen wird. Insgesamt werden jedoch die Ausgaben für diese Rubriken zwischen 2000 und 2006 etwa parallel zum BSP der erweiterten Gemeinschaft steigen.

4. RESERVEN

Die Währungsreserve sowie die Reserven für Garantien und für Humanitäre Soforthilfen, die 1988 bzw. 1993 eingerichtet wurden, haben sich insgesamt bewährt.

Gleichwohl dürfte in nächster Zeit ein Abbau dieser Reserven möglich sein:

- Die *Währungsreserve* könnte bis 2003 schrittweise abgeschafft werden, da im Zuge der GAP-Reform die Gemeinschaftspreise in mehreren wichtigen Sektoren an die Weltmarktpreise angeglichen werden dürften, so daß sich die Schwankungen des Dollarkurses weniger stark auf den Haushalt auswirken werden.
- Die *Reserve für Humanitäre Soforthilfen* könnte auf 200 Mio. ECU herabgesetzt werden: Die systematische Inanspruchnahme dieser Reserve zeigt, daß diese Mittel de facto - entgegen der Haushaltsdisziplin - den Dotierungen für Maßnahmen im Außenbereich zugerechnet werden. Die entsprechenden Mittel innerhalb der Rubrik 4 sind daher stärker aufzustocken, damit dieses Instrument seine ursprüngliche Funktion als Reserve für - bei

Aufstellung des Haushaltsplans tatsächlich nicht voraussehbare - Notfälle wiedererlangt.

5. VORGESCHLAGENER BEZUGSRAHMEN

Die Entwicklung der wichtigsten Ausgabenblöcke bei den Mitteln für Verpflichtungen zu Preisen von 1997 läßt erkennen, daß der Gesamtbetrag der Mittel für Verpflichtungen im Zeitraum 1999-2006 um 17 % und damit langsamer zunehmen wird als das BSP (24 % entsprechend den Vorausschätzungen für diesen Zeitraum und unter Berücksichtigung der Auswirkungen der ersten Erweiterung). Allerdings wird, nachdem der Gesamtbetrag der Verpflichtungen langsamer steigen wird als im vorhergehenden Zeitraum, bei den Zahlungen eine deutlichere Zunahme zu verzeichnen sein (20,5 %), denn das Verhältnis "Mittel für Verpflichtungen/Mittel für Zahlungen" wird gegenüber den bei Erstellung der geltenden Finanziellen Vorausschau zugrunde gelegten Zahlen zurückgehen.

Gleichwohl wird unterhalb der Eigenmittelobergrenze, die bei 1,27 % des BSP der Union belassen wird, ein beträchtlicher Spielraum verfügbar bleiben. Dieser Spielraum wird voraussichtlich weit über dem Betrag liegen, der notwendig werden könnte, um die möglichen Folgen eines geringeren Wirtschaftswachstums aufzufangen. Er ist jedoch aus folgenden Gründen mit Sicherheit gerechtfertigt:

- Die Integration der Bewerberländer wird bis zum Ende des kommenden Bezugszeitraums nicht abgeschlossen sein. Daher sollten Mittel zur Verfügung stehen, damit die Folgen des Auslaufens der Übergangsregelungen zugunsten der zuerst beitretenden Länder und die Auswirkungen des Beitritts der übrigen Bewerberländer antizipiert werden können.
- Sofern die politischen Voraussetzungen dafür erfüllt sind, wird die Frage der Einbeziehung des EEF in den Haushalt im Jahr 2005 erneut aktuell werden, auch wenn die Auswirkungen auf den Bedarf an Mitteln für Zahlungen erst nach einiger Zeit zum Tragen kämen.

III. FINANZIERUNGSSYSTEM

Während des durch die nächste Finanzielle Vorausschau abgedeckten Zeitraums wird es möglich sein, die durch die notwendige Reform der wichtigsten Politikbereiche der Union und durch die erste Beitrittswelle bedingten Ausgaben zu finanzieren, ohne die bisherige Eigenmittelobergrenze (1,27 % des BSP) zu überschreiten. Eine Änderung des den Finanzierungssystem zugrunde liegenden Beschlusses ist somit weder aus technischen noch aus rechtlichen Gründen geboten. Der geltende Eigenmittelbeschluß wird in Kraft bleiben, bis er durch einen neuen Beschluß geändert wird.

Ob eine Änderung der geltenden Finanzierungssystems vorgeschlagen werden soll, hängt somit davon ab, wie die bisherige und die erwartete Effizienz des Systems beurteilt wird. Bei dieser Beurteilung ist zu berücksichtigen, daß eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses von den Mitgliedstaaten nur einstimmig beschlossen werden kann und von den einzelstaatlichen Parlamenten ratifiziert werden muß.

1. FUNKTIONSWEISE DES SYSTEMS

Wie in Artikel 10 des Eigenmittelbeschlusses vorgesehen, wird die Kommission im Laufe des Jahres 1998 einen vollständigen Bericht über die Funktionsweise des Eigenmittelsystems vorlegen, in dem auch der Mechanismus zur Reduzierung des Beitrags des Vereinigten Königreichs und die mögliche Einführung einer neuen Eigenmittelart behandelt werden. Dabei lassen sich jedoch schon jetzt vorläufige Schlußfolgerungen formulieren.

Die geltenden Vereinbarungen garantieren der Union für den gegenwärtigen Zeitraum und vermutlich auch für den durch die nächste Finanzielle Vorausschau abgedeckten Zeitraum *ausreichende Finanzmittel*. Der Spielraum unterhalb der Eigenmittelobergrenze ist bisher niemals vollständig in Anspruch genommen worden. Verantwortlich dafür waren mehrere Faktoren, insbesondere der Umstand, daß grundsätzlich nie alle verfügbaren Mittel, beispielsweise für Agrarausgaben, verwendet und Mittelbindungen, beispielsweise für Strukturausgaben, nur mit Verzögerungen in Anspruch genommen wurden. Seit 1997 wird der Ausgabenanstieg, der in Prozent des BSP gemessen wird, aufgrund umsichtiger Haushaltsbeschlüsse im Einklang mit den Sparanstrengungen der Mitgliedstaaten gezielt eingedämmt. Durch diese Maßnahmen in Verbindung mit der Anhebung der Eigenmittelobergrenze für die Jahre 1997-1999 entsteht ein Spielraum, der für die durch die erste Beitrittswelle verursachten Kosten genutzt werden kann.

Mit der letzten Änderung des Eigenmittelbeschlusses, deren Auswirkungen seit 1995 zum Tragen kommen, ist das System insofern gerechter geworden, als die Beiträge der Mitgliedstaaten besser ihrem jeweiligen Bruttosozialprodukt entsprechen. Der Anteil des MwSt-Aufkommens, das nur wenig über die Beitragskapazität der Mitgliedstaaten aussagt, ist verringert worden. Während 1992 noch 61,6 % des Gesamtbetrags der an die Union abgeführten Eigenmittel auf die Mehrwertsteuereinnahmen entfielen, waren es 1996 nur 51 %, und 1999 werden es voraussichtlich nur noch rund 33 % sein. Allerdings ist der relative Anteil des BSP-Beitrags langsamer gestiegen als erwartet, wie auch die tatsächlichen Ausgaben der Union (und die Beiträge) in geringerem Umfang wachsen, als es die Eigenmittelobergrenze zuläßt und als 1992 vorausgeschätzt worden war. Obwohl dieses gerechtere Finanzierungssystem bereits jetzt positive Auswirkungen hat, werden diese günstigen Auswirkungen erst in Zukunft in vollem Umfang zutage treten.

Der Teil des Gemeinschaftshaushalts, der aus den sogenannten traditionellen Eigenmitteln (Zölle und Agrarabschöpfungen) finanziert wird, ist ebenfalls weiterhin geschrumpft. Diese Mittel, die 1992 noch 22 % des Gesamtbetrags der Einnahmen ausmachten, werden bis 1999 voraussichtlich auf weniger als 15 % zurückgehen.

2. BRAUCHEN WIR EINE NEUE EIGENMITTELQUELLE?

In Anbetracht der obigen Feststellungen wird oft gefordert, eine neue Eigenmittelquelle einzuführen, um den Anteil der Eigenmittel fiskalischen Ursprungs zu erhöhen. Sowohl BSP- als auch MwSt-Beiträge werden von den

Mitgliedstaaten generell eher als Mitteltransfers zu Lasten der nationalen Haushalte denn als echte Eigenmittel der Gemeinschaft angesehen.

Dennoch stößt die Einführung einer neuen Eigenmittelart noch auf Widerstände technischer und vor allem institutioneller Natur. Ein wichtiger Faktor ist der, daß die Steuerautonomie der Union nicht wesentlich größer wäre, wenn ein höherer Anteil der Finanzierungsmittel aus Einnahmen fiskalischen Ursprungs bestünde. Solange noch immer ein Teil des Haushalts aus einer "ergänzenden" Einnahme finanziert wird, die Transfers nationaler Haushaltsmittel erfordert, wird sich jede Erhöhung der Gemeinschaftsausgaben weiterhin in einer entsprechenden Erhöhung der fälligen Eigenmittelzahlungen niederschlagen. Eine wirkliche Änderung würde nur durch ein System erreicht, bei dem der gesamte Gemeinschaftshaushalt aus autonomen Steuereinnahmen finanziert wird. Dies käme jedoch einer entscheidenden institutionellen Veränderung gleich, die im gegenwärtigen Stadium des Integrationsprozesses wohl kaum von den Mitgliedstaaten akzeptiert würde.

Überdies wäre das Finanzierungssystem nach Einführung einer - gleich wie gearteten - neuen Eigenmittelquelle voraussichtlich weniger gerecht als bisher, da die neuen Einnahmen nicht entsprechend dem BSP der Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt würden, so daß ein Ausgleichsmechanismus eingeführt werden müßte, der eine Anpassung der einzelstaatlichen Beiträge entsprechend dem BSP-Schlüssel ermöglicht. Auch wenn das System durch diesen Mechanismus wahrscheinlich gerechter würde, so ist doch fraglich, ob nicht die Einführung eines ausschließlich auf den BSP-Beiträgen basierenden Systems sinnvoller wäre.

Für die Ablösung der MwSt-Eigenmittel durch diese Eigenmittelquelle könnte ein stichhaltiges Argument geltend gemacht werden: Weil diese Mittel so wenig über die Beitragskapazität der Mitgliedstaaten aussagen, wurde bereits beschlossen, ihren Anteil an der Haushaltsfinanzierung zu reduzieren. Überdies handelt es sich im Fall der Mitgliedstaaten, in denen die einheitliche Bemessungsgrundlage gekappt wird, de facto ohnehin bereits um BSP-Einnahmen, da die Grundlage bestimmungsgemäß "50 % des BSP" beträgt. Ein triftiger Grund läßt sich auch für die Ablösung der traditionellen Eigenmittel durch BSP-Beiträge anführen. Da der Anteil der traditionellen Eigenmittel an der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts zurückgegangen ist, hat sich das Gleichgewicht zwischen Vor- und Nachteilen dieser Eigenmittelart als Finanzierungsquelle insofern verändert, als nunmehr die Nachteile überwiegen. So sind vor allem die Verfahren zur Erhebung und Einziehung der traditionellen Eigenmittel sehr kompliziert, betrugsanfällig und schließlich wegen der notwendigen Kontrollen äußerst kostspielig. Eine Entscheidung für diese Lösung würde keineswegs bedeuten, daß die Union auf eine effiziente Erhebung der Zölle durch die Mitgliedstaaten keinen Wert mehr legen müßte, denn die Zölle stellen ein Instrument der Handelspolitik der Union dar; vielmehr würde dadurch ihr möglicher Stellenwert in diesem vielschichtigen Bereich wesentlich verändert.

Insgesamt liegen somit keine gewichtigen Gründe für eine baldige Änderung der geltenden Systems vor.

3. WICHTIGSTE TENDENZEN BIS 2006

Eine erste Beitrittswelle wird die Haushaltspositionen aller derzeitigen Mitgliedstaaten insofern verändern, als sich die Positivsalden der Nettoempfänger verringern und die Nettobeiträge der übrigen Staaten erhöhen werden. Da der Grad des Wohlstands in den Bewerberländern erheblich unter dem der Union liegt, werden diese Länder zwangsläufig hohe Beträge für Strukturmaßnahmen beanspruchen. Außerdem hat die Erfahrung nach der Erweiterung um Spanien und Portugal gezeigt, daß für die Eigenmittelzahlungen der Bewerberländer unter Umständen eine lange Übergangszeit vorzusehen ist.

Die Höhe der künftigen Ausgaben der Gemeinschaft wird auch von der notwendigen Reform der wichtigsten Gemeinschaftspolitiken abhängen. Die Gemeinsame Agrarpolitik wird in derselben Weise geändert werden wie bei der vorherigen Reform, und von diesen Änderungen werden im wesentlichen dieselben Erzeugnisse betroffen sein. Somit wird sich die neue Reform für die Mitgliedstaaten auch haushaltsmäßig nach dem gleichen Schema auswirken. Allerdings könnten die Auswirkungen auf die Haushaltspositionen geringer sein, wenn die Mindereinnahmen nur zum Teil durch höhere Direktbeihilfen ausgeglichen würden.

Die Finanzierung der Strukturfondsausgaben in den neuen Mitgliedstaaten wird durch eine stärkere Ausgabenkonzentration in den derzeitigen Mitgliedstaaten (schätzungsweise 1/3 der erforderlichen Beträge) in Verbindung mit der Nutzung der durch das Wirtschaftswachstum entstehenden Spielräume (aus denen die restlichen 2/3 gedeckt werden könnten) erfolgen. Indessen werden den Ziel 1-Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit umfangreichere Finanztransfers je Einwohner zugute kommen.

Die internen Politikbereiche werden sich zunehmend auf bestimmte Schlüsselaktivitäten konzentrieren, z.B. auf Maßnahmen im Bereich Forschung und Entwicklung sowie zum Ausbau der Transeuropäischen Netze. Daneben wird der Akzent verstärkt auf die Auswahl der Zuteilungskriterien, wie Spitzenleistung oder Gemeinschaftsinteresse, gelegt werden. All dies dürfte eine ausgewogenere Verteilung der Ausgaben auf die Mitgliedstaaten nach sich ziehen.

Auch wenn sich die künftige Haushaltsposition des Vereinigten Königreichs nicht schwerer vorhersagen läßt als die der anderen Mitgliedstaaten, so ist doch die weitere Entwicklung des relativen Wohlstands, bei dem es sich um ein Basiskriterium für die diesem Mitgliedstaat gewährten Ausgleichszahlungen handelt, äußerst ungewiß. Die Prognose über die Entwicklung des relativen Wohlstands im Vereinigten Königreich bis 2006 hängt von Vorausschätzungen ab, bei denen die Wachstums- und Inflationsraten aller Mitgliedstaaten sowie die relative Entwicklung des Pfund Sterling-Kurses für den Fall, daß das Vereinigte Königreich der Wirtschafts- und Währungsunion nicht beitreten sollte, für einen Zeitraum von neun Jahren vorausberechnet werden. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird der relative Wohlstand des Vereinigten Königreichs in einer 15 Mitgliedstaaten umfassenden Union auch im Jahr 2006 noch unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegen. Ein Beitritt von vier oder fünf Bewerberländern könnte diese Hypothese allerdings verändern.

Zum Zeitpunkt der Erweiterung wird es notwendig sein, die Bestimmung der bei der Ausgleichsberechnung zugrunde gelegten Ausgaben anzupassen, um zu verhindern, daß der geschuldete Betrag infolge rein statistischer Veränderungen in unvertretbarer Weise ansteigt. Dies ist unter anderem deshalb notwendig, weil nach der Erweiterung bestimmte Ausgaben zugunsten der neuen Mitgliedstaaten, die gegenwärtig als Ausgaben im Außenbereich gelten und folglich bei der Ausgleichsberechnung unberücksichtigt bleiben, durch Zahlungen im Rahmen der internen Politikbereiche, die in die Berechnung eingehen, abgelöst werden.

4. DAS KÜNFTIGE FINANZIERUNGSSYSTEM

Da die Beiträge der Mitgliedstaaten zum Haushalt der Union inzwischen besser ihrem jeweiligen BSP entsprechen, ist das geltende Finanzierungssystem gerechter geworden. Die Gemeinschaftsausgaben sind stärker auf die Erreichung der Kohäsionsziele ausgerichtet worden, was eine Umschichtung hoher Finanzbeträge zur Folge hatte. Auch wenn sich die Nettosalden entsprechend den Erwartungen bei Aushandlung des derzeitigen Eigenmittelbeschlusses entwickelt haben, ist in einigen Mitgliedstaaten infolge dieser Tendenzen sowie niedriger Rückflüsse im Agrarbereich eine Haushaltsposition entstanden, die in bezug auf die Nettofinanzbelastung als nicht zumutbar empfunden wird.

Der während des Bezugszeitraums der neuen Finanziellen Vorausschau erfolgende Beitritt mehrerer neuer Mitgliedstaaten wird zwangsläufig eine Verschlechterung der Haushaltslage aller derzeitigen Mitgliedstaaten nach sich ziehen. Allerdings ist dies nicht wirklich überraschend und sollte daher auch keinen Anlaß zu Ausgleichsforderungen bieten.

Ferner dürften während des gleichen Zeitraums, bedingt durch die Weiterführung des derzeitigen Finanzierungssystems und die Reform der wichtigsten Gemeinschaftspolitiken, in den Mitgliedstaaten voraussichtlich keine größeren Veränderungen der Haushaltspositionen eintreten.

Angesichts der Ungewißheit über die weitere Entwicklung des relativen Wohlstands des Vereinigten Königreichs schlägt die Kommission daher vor, den Ausgleichsmechanismus erst unmittelbar nach dem ersten Beitritt zu überprüfen.

Bis dahin werden zuverlässigere Basisdaten für eine genauere Schätzung vorliegen. Falls der relative Wohlstand des Vereinigten Königreichs dann über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegen sollte, wäre es zweckmäßig, die geltende Vereinbarung zu ändern und eine schrittweise Reduzierung des Ausgleichs vorzusehen.

Bei dieser Gelegenheit könnte auch die Finanzierung des Haushaltsausgleichs überprüft werden. Sollten die Zahlen ergeben, daß die Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nennenswert von den Prognosen abweichen und eine unvertretbare Haushaltslage in den Mitgliedstaaten zur Folge haben, könnte eine Anpassung des Ausgleichsfinanzierungsschlüssels in Aussicht genommen werden. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde bereits in Fontainebleau vollzogen, als vereinbart wurde, daß Deutschland nur zwei Drittel des Betrages zu zahlen hat, der aufgrund des BSP-Aufbringungsschlüssels fällig war.

Sofern und wenn es sich als notwendig erweist, die Finanzressourcen der Union über die derzeitige Obergrenze von 1,27 % des BSP hinaus zu erhöhen, könnte eine grundlegendere Reform vorgesehen werden. Sodann käme eine Überprüfung der Gesamtstruktur des Eigenmittelsystems in Betracht. Überdies könnte für den Fall, daß der Ausgabenanstieg oder die Reform des Finanzierungssystems einschneidende haushaltsmäßige Auswirkungen haben sollte, die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus erwogen werden, der unter anderem die Probleme des Vereinigten Königreichs lösen und einer weiteren Verschärfung der gravierendsten Haushaltsungleichgewichte entgegenwirken würde.

ANHANG ZU TEIL 3: TABELLEN UND SCHAUBILD

- Tabelle 1:** Neuer Finanzrahmen 2000-2006 - Übersicht. Preise 1997.
- Tabelle 2:** Rubrik 1. Entwicklung der Agrarausgaben. Jeweilige Preise.
- Tabelle 3:** Rubrik 2. Entwicklung der Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen. Preise 1997.
- Tabelle 4:** Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Preise 1997.
- Schaubild:** Entwicklung der Ausgaben im Rahmen der Rubriken 3 (Sonstige interne Politikbereiche), 4 (Externe Politikbereiche) und 5 (Verwaltung). Preise 1997.

Wichtigste Hypothesen (Tabellen 1 bis 4 und Schaubild)

- 1999: Derzeitige Finanzielle Vorausschau. Preise 1997. Grundlage: Wirtschaftsprognosen vom Mai 1997.
- Tatsächliches Wachstum des BSP nach 1998: durchschnittlich 2,5 % pro Jahr im Falle aller derzeitigen Mitgliedstaaten; durchschnittlich 4 % pro Jahr im Falle der Bewerberländer.
- Impliziter BSP-Deflator in ECU nach 1998 (bei Berechnung der Agrarleitlinie in jeweiligen Preisen): durchschnittlich 2 % pro Jahr.
- Technische Arbeitshypothese: Beitritt von fünf MOEL und Zypern im Jahre 2002.

- Tabelle 5:** Eigenmittelobergrenzen und tatsächliche Haushaltsmittel (1993-1999).
- Tabelle 6:** Prozentuale Anteile an der Finanzierung der Union und am Gesamt-BSP (1992, 1996 und 1999).

Tabelle 1
Neuer Finanzrahmen 2000-2006:
Übersicht
 Preise 1997

Milliarden ECU - Preise 1997 - Mittel für Verpflichtungen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
LANDWIRTSCHAFT (Leitlinie)	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
STRUKTURPOLITISCHE MASSNAHMEN	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
davon frühere Anpassungen	1,8							
INTERNE POLITIKBEREICHE	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
EXTERNE POLITIKBEREICHE	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
VERWALTUNG	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
RESERVEN	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
MITTEL FÜR VERPFLICHTUNGEN INSGESAMT	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
MITTEL FÜR ZAHLUNGEN INSGESAMT	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
Mittel für Zahlungen (in Prozent des BSP)	1,25%	1,24%	1,24%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%
Spielraum	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Eigenmittelobergrenze	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

VERSION 1

Tabelle 2
Rubrik 1 : Entwicklung der Agrarausgaben
Jeweilige Preise

Milliarden ECU	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Leitlinie (jeweilige Preise) (*)	45,0	46,7	48,5	50,6	52,6	54,7	56,9	59,2
Agrarausgaben (jeweilige Preise)		44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
Fünftezherngemeinschaft								
Reformierte GAP	41,7	41,6	43,4	45,4	47,3	47,9	47,9	47,9
Neue flankierende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und horizontale Maßnahmen in der Fischerei		1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Neue Mitgliedstaaten								
GAP (marktorientierte Maßnahmen)		0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Spezifische flankierende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung		0,0	0,0	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt (**)		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Spielraum		2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	3,0	4,7

(*) auf der Grundlage eines Deflators von jährlich 2% zwischen 1999 und 2006

(**) 500 Millionen in konstanten Preisen 1997.

Tabelle 3
Rubrik 2 : Entwicklung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen
Preise 1997

Milliarden ECU - (Preise 1997)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fünftezhnergemeinschaft								
Strukturfonds	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Kohäsionsfonds	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Neue Mitgliedstaaten (*)		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Hilfe zur Vorbereitung des Beitritts		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
INSGESAMTL	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

(*) Einschließlich Beteiligung am Kohäsionsfonds

Tabelle 4
Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beitritt neuer
Mitgliedstaaten
Preise 1997

Milliarden ECU - Preise 1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
HILFE Z. VORBEREIT. AUF DEN BEITRITT INSG.	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Rubrik 1		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Rubrik 2		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Rubrik 4 (*)	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Andere beitrittswillige Länder (**)	0,5	1,2	1,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Neue Mitgliedstaaten (**)	0,8	1,8	1,8					
Beträge für die neuen Mitgliedstaaten				5,8	8,2	10,8	13,3	15,7
Rubrik 1 (***)				1,5	1,9	2,4	2,9	3,3
Rubrik 2				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Rubrik 3				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8

(*) Für 1999 Schätzbetrag.

(**) Für die Jahre 1999 bis 2001 nur vorläufige Aufschlüsselung.

(***) Die Angaben wurden zu Vergleichszwecken in Preise 1997 umgewandelt. Relevant sind nur die Schätzungen in jeweiligen Preisen.

Entwicklung der Ausgaben der Rubriken 3, 4 et 5 Preise 1997

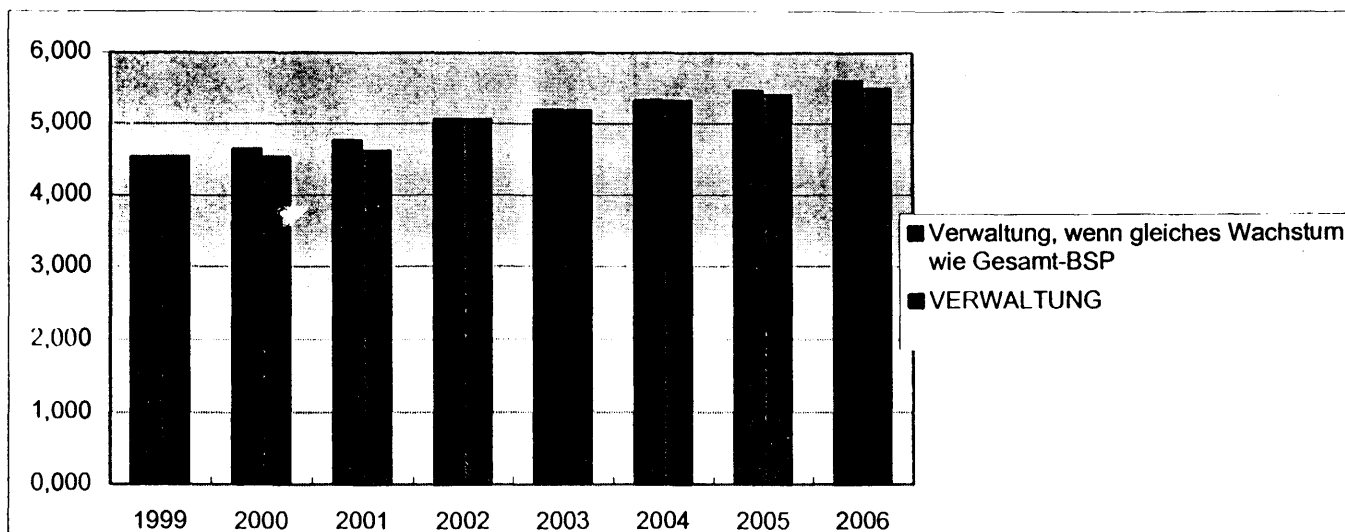
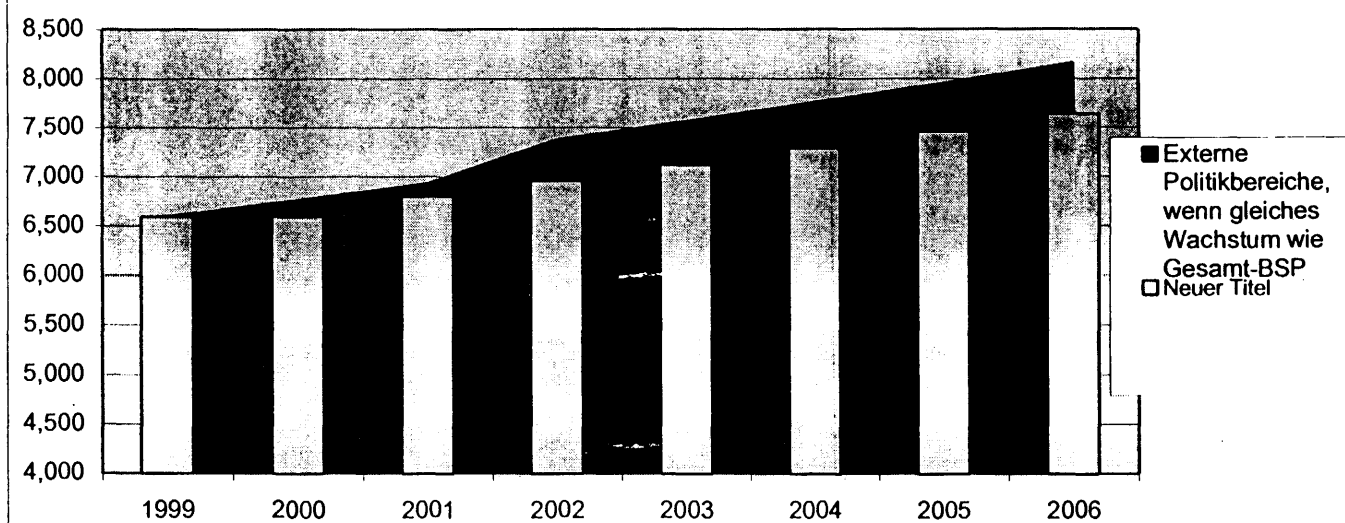
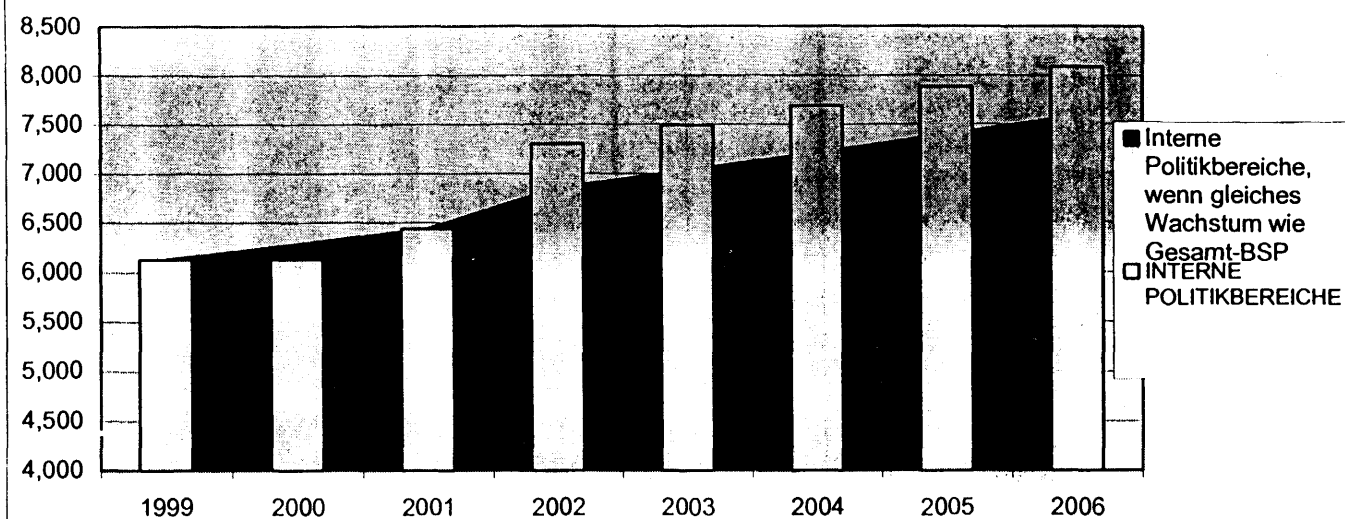


Tabelle 5

Eigenmittelobergrenze und tatsächliche Haushaltsmittel

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Obergrenze in % des BSP	1.20	1.20	1.21	1.22	1.24	1.26	1.27
Mittel insgesamt (% des BSP)	1.11	1.12	1.15	1.17	1.17	1.15	1.15
Verfügbarer Spielraum	0.09	0.08	0.06	0.05	0.07	0.11	0.12
1993-1997: Haushaltsplan; 1998: Haushaltsentwurf der Kommission; 1999: Vorausschätzungen auf der Grundlage einer Extrapolation der Haushaltsleitlinien für 1998							

Tabelle 6

Prozentuale Anteile an der Finanzierung der Union und am Gesamt-BSP

	1992		1996		1999	
	HHplan	BSP	HHplan	BSP	HHplan	BSP
B	4.0	3.1	3.9	3.1	3.8	3.0
DK	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0
D	30.2	28.2	29.4	27.4	27.7	26.2
GR	1.3	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6
E	8.6	8.2	6.3	6.8	6.7	6.7
F	18.7	18.6	17.5	18.1	17.5	17.5
IRL	0.8	0.7	0.9	0.7	1.0	0.8
I	14.7	17.0	12.5	14.1	13.4	14.3
L	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
NL	6.3	4.6	6.2	4.6	5.9	4.6
A	--	--	2.7	2.6	2.6	2.5
P	1.5	1.3	1.3	1.2	1.4	1.3
FIN	--	--	1.4	1.4	1.4	1.4
S	--	--	2.6	2.9	2.9	2.8
UK	11.9	14.8	11.6	13.4	11.9	15.1

ISSN 0254-1467

KOM(97) 2000 Teil I

DOKUMENTE

DE

11 01 06

Katalognummer : CB-CO-97-379-DE-C

ISBN 92-78-22915-6

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.07.1997
KOM(97) 2000 endg.

VOL. II

AGENDA 2000

Die Erweiterung der Union - eine Herausforderung

(von der Kommission vorgelegt)

INTENSIVIERUNG DER HERANFÜHRUNGSSTRATEGIE

INHALTSVERZEICHNIS

I. ZIELE

II. METHODE

A. Konzentration auf die Erweiterungsprioritäten

1° Verstärkung der institutionellen und administrativen Kapazitäten der beitrittswilligen Länder ("Institution Building")

2° Anpassung der Unternehmen an die Gemeinschaftsnormen

B. Bestimmung von Zwischenzielen

III. FINANZMITTEL

A. Das PHARE-Programm

B. Die "Heranführungs"-Hilfen für die Landwirtschaft

C. Strukturmaßnahmen auf regionaler Ebene

D. Komplementarität der Maßnahmen

IV. RECHSINSTRUMENTE

1° Partnerschaften für den Beitritt

2° Europa-Abkommen

3° Teilnahme an den Gemeinschaftsprogrammen und den Mechanismen zur Anwendung des *acquis communautaire*

Band II - Mitteilung Agenda 2000

INTENSIVIERUNG DER HERANFÜHRUNGSSTRATEGIE

Die vom Europäischen Rat in Essen definierte Heranführungsstrategie beruht auf drei Pfeilern: den Europa-Abkommen, dem strukturierten Dialog und dem PHARE-Programm.

Wie der Europäische Rat auf seiner Tagung von Dublin gewünscht hatte, schlägt die Kommission eine Intensivierung der Heranführungsstrategie zugunsten der beitrittswilligen Länder Mittel- und Osteuropas vor. Sie gilt für alle Länder, die den Beitritt beantragt haben und soll ihnen ungeachtet des gegenwärtigen Grads ihrer Vorbereitung und ungeachtet des Zeitpunkts, zu dem die Verhandlungen eröffnet werden konkrete Unterstützung bei den Reformen bieten, die der Beitritt nach Maßgabe der in den Stellungnahmen festgestellten Prioritäten erfordert.

Diese intensivierte Heranführungsstrategie umfaßt zwei neue Elemente, mit denen eine bessere Kohärenz zwischen der Vorbereitung auf den Beitritt und den eigentlichen Verhandlungen erreicht werden kann:

- Zusammenfassung aller verfügbaren Mittel und Formen der Unterstützung zu einem einheitlichen Gesamtkonzept, das aber auf jedes einzelne Land zugeschnitten ist - die Partnerschaft für den Beitritt - um die Übernahme des *acquis* und der Gemeinschaftsdisziplinen zu erleichtern;
- Teilnahme der Beitrittskandidaten an den Gemeinschaftsprogrammen und Durchführungsmechanismen des *acquis*.

I. ZIELE

Allgemeines Ziel der intensivierten Heranführungsstrategie ist es, ein kohärentes Programm zur Vorbereitung der Länder Mittel- und Osteuropas auf den Beitritt zur Europäischen Union anzubieten.

Sie wendet sich an sämtliche Beitrittskandidaten ungeachtet ihrer jeweiligen Lage und des Zeitpunkts, zu dem sie der Union beitreten werden. Sie ist für jedes dieser Länder Ausdruck der Unterstützung, die ihnen die Union bei ihrem Bestreben nach Mitgliedschaft anbietet und dient gleichzeitig zur konkreten Vorbereitung auf ihre künftigen Aufgaben und Pflichten in der Union.

Die Strategie versucht, die wichtigsten Probleme zu lösen, auf die die Kommission in den einzelnen Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen hingewiesen hat. Manche Probleme sind den meisten Beitrittskandidaten gemein, andere dagegen wegen der Vielfalt der jeweiligen Situationen in den einzelnen Ländern spezifischer Natur.

An Mitteln müssen sämtliche Instrumente und Formen der Hilfe, die die Union und die Mitgliedstaaten den beitrittswilligen Ländern zur Verfügung stellen können, mobilisiert werden, um zur Lösung der dringendsten Probleme beizutragen, denen sich diese Länder mit Blick auf den Beitritt gegenübersehen. Die Länder, die zur Zeit am wenigsten in der Lage sind, den Anforderungen der Gemeinschaft zu entsprechen, müssen ganz besonders dazu ermuntert werden, ihre Vorbereitungen zu verstärken.

II. **METHODE**

Eine effiziente Heranführungsstrategie muß sich auf die mit dem Beitritt zusammenhängenden Prioritäten konzentrieren. Das Ausmaß mancher Probleme wird ab 1998 die Aufstellung von Zwischenzielen, verknüpft mit präzisen Bedingungen, notwendig machen.

A. **Konzentration auf die Erweiterungsprioritäten**

Da die Übernahme des *acquis communautaire* Grundlage jedes Beitritts ist, wird die Heranführungsstrategie zur Lösung der wichtigsten Probleme beitragen, die in den Stellungnahmen aufgezeigt wurden. Neben den spezifischen Problemen der einzelnen Beitrittskandidaten haben die bisherigen Analysen zwei Arten von horizontalen Erfordernissen deutlich gemacht:

1° **Verstärkung der institutionellen und administrativen Kapazitäten der beitrittswilligen Länder ("Institution building")**

Wie der Europäische Rat von Madrid hervorgehoben hat, ist die Fähigkeit der Institutionen und der Verwaltung der Beitrittskandidaten zur Übernahme des *acquis* ein zentrales Problem bei der Vorbereitung auf die Erweiterung. Es geht darum, diesen Ländern beim Aufbau der Institutionen und Verwaltungsstrukturen zu helfen, die in der Lage sind, die Gemeinschaftsregelungen einzuführen und effektiv anzuwenden.

Unterstützung soll für die Ausbildung von Fachleuten vor allem für folgende Bereiche gewährt werden: Justiz, Zoll, staatliches Rechnungswesen, Haushaltskontrolle, Umweltschutz, Telekommunikation, Veterinär- und Pflanzenschutzinspektion, technische Kontrolle, Statistik, Energie usw. Den Beitrittskandidaten sollte auch dabei geholfen werden, leistungsfähige eigene Strukturen in den Bereichen Justiz und Inneres zu entwickeln: Kampf gegen illegale Einwanderung, Drogenhandel, internationale Kriminalität usw. Außerdem muß die Union eine engere Zusammenarbeit in Fragen der Nuklearsicherheit mit den betreffenden Ländern und ihren Sicherheitsbehörden entwickeln, um ihnen bei der möglichst raschen Anwendung angemessener Sicherheitsnormen zu helfen.

Für jedes Land sollen Programme für die langfristige Abstellung von Experten aus der Verwaltung der Mitgliedstaaten in die beitrittswilligen Länder nach Maßgabe des vor allem in den Stellungnahmen festgestellten Bedarfs aufgestellt werden.

2° Anpassung der Unternehmen an die Gemeinschaftsnormen

Die Übernahme des *acquis communautaire* verlangt von den beitrittswilligen Ländern, daß ihre Unternehmen und ihre industriellen Großanlagen sobald wie möglich den Gemeinschaftsnormen entsprechen. Dies gilt hauptsächlich für Bereiche wie Umweltschutz, Arbeitsbedingungen, Verkehr, Nuklearsicherheit, Energie, Vermarktung von Nahrungsmitteln, Kontrolle der Produktionsprozesse und der guten Geschäftssitten sowie industrieller Großanlagen. Investitionen zur Anpassung an die EU-Normen sind die einzige Alternative zu langen Übergangsperioden oder gar Ausnahmeregelungen. Sie werden dazu beitragen, entsprechend den Forderungen des Europäischen Rats von Kopenhagen die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften der Beitrittskandidaten und ihre Fähigkeit zu stärken, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften standzuhalten, denen sie innerhalb der Europäischen Union ausgesetzt sein werden.

In diesem Zusammenhang soll die Heranführungsstrategie den Aufbau von Verkehrsinfrastrukturanlagen, insbesondere TEN, fördern, die für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und der Gemeinschaftspolitik in den verschiedenen Bereichen wesentlich sind.

Besondere Aufmerksamkeit wird der Gründung von KMU und den Anstrengungen zur Umstrukturierung der Industrie gewidmet.

B. Bestimmung von Zwischenzielen

Gleichzeitig mit der Intensivierung der Heranführungsstrategie wird die Unterstützung vor allem finanzieller Art, die die Europäische Union den beitrittswilligen Ländern und ihren Programmen zur Vorbereitung auf ihre Pflichten als künftige Mitgliedstaaten gewährt, ab 1998 stärker an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Dies wird auf der Grundlage von bereits eingegangenen Verpflichtungen oder Zielen geschehen, die zusammen mit den beitrittswilligen Ländern im Rahmen der Partnerschaft für den Beitritt genauer festgelegt werden. Zu diesen Bedingungen kann die Beachtung der demokratischen Grundsätze und Praxis gehören, die Einhaltung der mit den Europa-Abkommen übernommenen Verpflichtungen, die Durchführung der wichtigsten Bestimmungen des Weißbuchs, die in den Stellungnahmen hervorgehobenen sensiblen Fragen, die Fortschritte bei der Durchführung des PHARE-Programms sowie erste Schritte zur Aufstellung der künftigen Wirtschaftskonvergenzprogramme.

Die Stellungnahmen haben deutlich gemacht, welche umfangreichen Anstrengungen noch in jedem Land in bestimmten Bereichen gemacht werden müssen, um die Kriterien von Kopenhagen zu erfüllen. Dies erfordert die Festlegung von Zwischentritten in Form von Prioritäten jeweils in Verbindung mit präzisen Zielen, die aufgrund einer mit den betreffenden Ländern gemeinsam aufgestellten Diagnose festgelegt werden. Von der Erreichung dieser Ziele werden der Umfang der Hilfe, die Fortschritte bei bereits eingeleiteten Verhandlungen mit manchen Ländern bzw. die Eröffnung neuer Verhandlungen mit anderen abhängen.

Die Kommission wird dem Rat regelmäßig über die Fortschritte berichten, die mit den beitragswilligen Ländern insbesondere über die Partnerschaften für den Beitritt bei den Programmen zur Übernahme des *acquis* erzielt worden sind, um die Kriterien von Kopenhagen zu erfüllen.

III. FINANZMITTEL

Die Kosten, die durch die Übernahme des gesamten *acquis communautaire* (also durch Umsetzung aller Gemeinschaftsvorschriften und durch die zur Durchführung der gemeinsamen Politiken erforderlichen Maßnahmen) auf die Beitrittsländer zukommen, sind in allen Bereichen als sehr hoch zu veranschlagen. Im Verhältnis zum Finanzbedarf sind die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf jeden Fall begrenzt, so daß die Lösung nicht darin bestehen kann, neue Mittel aus dem Haushalt zu versprechen; vielmehr ist ein stärker koordiniertes Vorgehen der Union geboten - die vorhandenen Formen der Unterstützung und die verfügbaren Finanzierungsinstrumente sind zu bündeln und in geeigneter Weise miteinander zu verknüpfen.

Anders gesagt geht es darum, die bestehenden und noch zu schaffenden Verfahren und Fördermaßnahmen der Gemeinschaft möglichst wirkungsvoll einzusetzen, indem für eine größtmögliche Synergie mit anderen potentiellen Beteiligten - Mitgliedstaaten, EIB, internationale Finanzierungsinstitutionen - gesorgt wird. Nach und nach wären dann auch private Finanzierungen in diese Koordinierung der für die Bewerberländer bereitgestellten Finanzmittel einzubeziehen.

A. **Das PHARE-Programm**

Das erneuerte PHARE-Programm ist und bleibt das wichtigste Instrument. Entsprechend den bereits von der Kommission beschlossenen neuen Orientierungen besteht für PHARE das Hauptziel darin, die Bewerberländer durch Konzentration der Fördermaßnahmen auf zwei vorrangige Bereiche auf den Beitritt vorzubereiten, welche entscheidend mit der Übernahme des *acquis communautaire* verknüpft sind: "institution-building" - das bedeutet hier: Ausbildung der Führungskräfte - und Investitionsfinanzierung, und zwar mit 30 % bzw. mit 70 % der für die Beitrittskandidaten zur Verfügung stehenden Programmmittel. Die Mittelausstattung von PHARE nimmt im Rahmen der gegenwärtigen finanziellen Vorausschau bis Ende 1999 zu und wird nach 2000 wohl

weiter steigen, und die Effizienz der PHARE-Maßnahmen dürfte sich mit den neuen Methoden der Programmverwaltung verstärken:

- Konzentration der Projekte auf die im Rahmen der Beitrittspartnerschaften vorgesehenen vorrangigen Bereiche für die Umsetzung des *acquis*;
- bessere Verfahren zur Abwicklung der budgetären Vorgänge;
- radikale Vergrößerung des Umfangs der Projekte;
- weiter dezentralisierte Verwaltung im Sinne einer stärkeren Einbeziehung der Empfängerländer.

B. Die "Heranführungs"-Hilfen für die Landwirtschaft

Diese Hilfsmaßnahmen, für die ein Mittelvolumen von 500 Mio. ECU pro Jahr vorgesehen ist, werden ab dem Jahre 2000 bereitgestellt. Sie hätten sich auf prioritäre Bereiche wie die Verbesserung der Verarbeitungsstrukturen und Absatzwege und die Kontrolle der Nahrungsmittelqualität zu beziehen. Durchgeführt werden die Maßnahmen auf der Grundlage nationaler Programme. Außerdem dürften sie zur Finanzierung spezieller Vorhaben dienen, durch die im Rahmen der integrierten Entwicklung lokale Initiativen gefördert werden, wie wirtschaftliche Diversifizierung auf lokaler Ebene, Bereitstellung von Basisdienstleistungen und Verbesserung der lokalen Infrastruktur.

Diese Fördermaßnahmen sind im Rahmen der Beitrittspartnerschaften mit den PHARE-finanzierten Maßnahmen zu koordinieren.

C. Strukturmaßnahmen auf regionaler Ebene

Sie erfolgen auf zwei Ebenen:

- 1° Da das Regionalgefälle in den einzelnen Länder gegenwärtig eher zunimmt, geht es zunächst vor allem darum, die Bewerberländer so rasch wie möglich mit den Zielen und Verfahrensweisen der Strukturfonds vertraut zu machen. Auf diese Weise läßt sich am besten gewährleisten, daß die Länder zu gegebener Zeit in der Lage sind, die Regeln der Strukturfonds anzuwenden und die ersten Zahlungen aus den Fonds sachgerecht einzusetzen.

PHARE wird daher ab 1998 aktiv werden, um die Vorbereitungsarbeiten in Gang zu bringen; hierbei gilt folgendes:

- Festlegung der Strategien und der vorrangigen Entwicklungsbereiche entsprechend den auf regionaler Ebene ermittelten Problemen.
- Administrative Kooperation zur Modernisierung der Verwaltungs- und Haushaltsverfahren, die späterhin im Rahmen der Kofinanzierung seitens der Strukturfonds angewandt

werden. Kommission und Mitgliedstaaten müssen gemeinsam daran arbeiten, den zuständigen Behörden die erforderlichen Kenntnisse über die Strukturpolitik der Union zu vermitteln.

- Kofinanzierung von Vorhaben im Bereich der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ländern. Für die Auswahl der Projekte wäre ihr "Modellcharakter" ausschlaggebend; sie würden den Beitrittsländern dabei helfen, sich mit den Grundsätzen der Strukturfonds vertraut zu machen.

2° Der andere Aspekt besteht darin, daß damit begonnen wird, im Rahmen einer "Heranführungs-Hilfe" Maßnahmen in den Bewerberländern aus den Strukturfonds zu finanzieren. Diese Hilfe soll ab dem Jahre 2000 bereitgestellt werden. Es wäre ein konstantes Mittelvolumen von jährlich 1 Mrd. ECU vorgesehen; gefördert würden in diesem Rahmen in einem ersten Zeitraum sämtliche Bewerberländer; danach würde sich die Heranführungs-Hilfe auf die Länder konzentrieren, die später beitreten. In erster Linie würde die Hilfe dazu eingesetzt, die Bewerberländern dabei zu unterstützen, sich den Normen der Gemeinschaft im Infrastrukturbereich anzunähern, insbesondere - und in Analogie zu den gegenwärtigen Strukturfondsmaßnahmen - in den Bereichen Verkehr und Umwelt. Außerdem würde sie den Ländern die Möglichkeit bieten, sich mit den Einzelheiten der Durchführung der Strukturmaßnahmen vertraut zu machen.

Durch diese Strukturmaßnahmen hätte nach und nach ein System zu entstehen, das den Grundsätzen der Kohäsionspolitik nahekommt; so wäre insbesondere in aufeinander abgestimmten Schritten dafür zu sorgen, daß nach den geltenden Grundsätzen und Verfahrensweisen (Komplementarität, Konzentration, Programmplanung usw.) vorgegangen wird und die Bewerberländer bereits im Vorfeld des Beitritts die Finanzverwaltungsregeln der Gemeinschaft (öffentliche Aufträge, Haushaltskontrolle, Bewertung usw.) anwenden.

Bei der Finanzierung regionaler Strukturmaßnahmen wird das PHARE-Programm die Arbeitsweise der Strukturfonds übernehmen.

D. Komplementarität der Maßnahmen

Für jede Fördermaßnahme der Gemeinschaft gilt es, den **größten Multiplikatoreffekt** herbeizuführen.

In erster Linie bedeutet dies, daß entsprechend dem Prinzip der Komplementarität systematisch eine Eigenbeteiligung der Bewerberländer gefordert wird, so wie es auch die Regeln der Strukturfonds vorsehen.

Daneben gilt es, in allen Fällen, wo dies möglich ist, externe Finanzierungsquellen zu erschließen, insbesondere zur Kofinanzierung von Investitionen im Zusammenhang mit der Übernahme des *acquis* (Darlehen der EIB, der EBWE und der Weltbank); dies betrifft auch

privatwirtschaftliche Finanzierungsquellen, nämlich in gewinnträchtigen Bereichen wie Telekommunikation, TEN usw. Mit den betreffenden Institutionen hätte die Kommission Rahmenvereinbarungen über Finanzierungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts abzuschließen. PHARE käme die Funktion zu, durch Vergabe von Zuschüssen als **Katalysator** für Darlehen aus öffentlichen und privaten internationalen Quellen zu wirken.

Im Bereich der **Nuklearsicherheit** schließlich hätte sich die Koordinierung zwischen den verschiedenen Geldgebern auf die Gesamtheit der Maßnahmen (Unterstützung, Modernisierung, Stilllegung) zu erstrecken, die zur Verbesserung der Sicherheitsvorschriften durchgeführt werden. Die Union wird mit PHARE- und EURATOM-Darlehen hierzu beitragen und über die Einhaltung der in den verschiedenen Nuklearsicherheitsabkommen ("Nuclear Safety Account Agreements") festgeschriebenen Zeitpläne wachen.

Alle diese Finanzmittel könnten im wesentlichen ab 1998 für die Ziele der Heranführungsstrategie bereitgestellt werden, mittels einer besseren Verknüpfung der einzelnen Fördermittel, die vor allem durch die Beitrittspartnerschaften zu erreichen ist, im Rahmen der Verwaltungskompetenzen, über die die Kommission bereits verfügt. Allerdings hätte der Europäische Rat, wie er es bereits auf seiner Essener Tagung getan hat, dafür zu sorgen, daß die Möglichkeiten erweitert werden, mit der Übernahme des *acquis communautaire* verbundene Investitionen über PHARE zu finanzieren.

IV. RECHTSINSTRUMENTE

Der reibungslose Ablauf des Beitrittsprozesses, der alle interessierten Staaten einschließt, setzt einen soliden Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und jedem einzelnen Kandidaten voraus, auf dessen Grundlage das Programm zur Vorbereitung des betreffenden Landes auf den Beitritt erstellt und ausgeführt werden kann.

Die Festlegung dieses Rahmens beinhaltet neben dem neuen Instrument der "Partnerschaft für den Beitritt" den verstärkten Rückgriff auf bestehende Instrumente - insbesondere auf die Europa-Abkommen - und die verstärkte Teilnahme der beitrittswilligen Länder an den Gemeinschaftsprogrammen und den Mechanismen zur Anerkennung des *Acquis communautaire*.

1° Partnerschaften für den Beitritt

Die "Partnerschaft für den Beitritt" ist das zentrale Instrument der intensivierten Strategie. Hier werden in einem übergreifenden Rechtsrahmen für die Durchführung des Programms zur Vorbereitung eines Landes auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union alle Formen der Unterstützung für den jeweiligen Beitrittskandidaten zusammengefaßt.

Gegenstand einer "Partnerschaft für den Beitritt" sind:

- **konkrete Zusagen, mit denen sich der Beitrittskandidat auf demokratische Grundwerte und stabile makroökonomische Verhältnisse, nukleare Sicherheit und ein Programm zur Übernahme des *acquis communautaire* nach einem bestimmten Zeitplan und unter besonderer Berücksichtigung der in der jeweiligen Stellungnahme angedeuteten prioritären Bereiche verpflichtet;**
- **die Mobilisierung aller Mittel, die der Gemeinschaft zur Vorbereitung eines Kandidaten auf den Beitritt zur Verfügung stehen.** Im Vordergrund stehen hier neben dem PHARE-Programm neue Formen der Unterstützung, die die Kommission gegebenenfalls im Rahmen der finanziellen Vorausschau künftig einplanen kann (Beihilfen für die Landwirtschaft, Euratom-Darlehen und Darlehen zur Zahlungsbilanz, s.o.)

Das Programm zur Übernahme des *Acquis communautaire* wird von der Europäischen Kommission und dem jeweiligen Beitrittskandidaten in partnerschaftlicher Zusammenarbeit erstellt. Die erwähnten Prioritäten dürften sich in einem ersten Stadium auf die in den Stellungnahmen als defizitär eingestuft Bereiche beziehen. Die festgelegten Ziele sollen innerhalb eines vorläufigen Zeitplans verwirklicht werden. Die Gewährung finanzieller Unterstützung - auf der Grundlage einjähriger Finanzierungsabkommen - wird von der Erreichung der gesetzten Ziele und Fortschritten bei der Durchführung der laufenden Programme abhängig gemacht. Für die Programmdurchführung gelten somit strenge Beitrittsauflagen, die auf entsprechenden Evaluierungsmechanismen und dem ständigen Dialog mit der Kommission basieren.

Die Kommission wird dem Europäischen Rat regelmäßig über den jeweiligen Stand der Durchführung und beobachtete Fortschritte Bericht erstatten. Ihren ersten Bericht wird sie dem Ende 1998 tagenden Europäischen Rat vorlegen; alle weiteren folgen in regelmäßigen Abständen. Anhand dieser Berichte lassen sich die Fortschritte der Staaten beurteilen, mit denen noch keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden. Stellt sich dabei heraus, daß ein oder mehrere Beitrittskandidaten die notwendigen Voraussetzungen erfüllt haben, wird die Kommission dem Rat nahelegen, Verhandlungen mit dem betreffenden Land bzw. den Ländern einzuleiten.

Die Partnerschaften für den Beitritt und die Abkommen über die Projektfinanzierung werden, wie von der Kommission bei der Reform des PHARE-Programms angekündigt, an die Stelle der Dokumente für die Programmplanung treten, die sie nach Anhörung des Verwaltungsausschusses annimmt (Nationales Operationelles Programm - COP; Sektorales Operationelles Programm - SOP, Strategiedokumente - SP usw.).

Jede "Partnerschaft für den Beitritt" wird - mit mehrjähriger Programmplanung - in Form einer Entscheidung festgelegt, die die Kommission nach Anhörung des betreffenden Beitrittskandidaten erläßt. Die einjährigen Finanzierungsabkommen zur Durchführung der in der Partnerschaft für den Beitritt vorgesehenen Projekte werden mit dem Kandidaten auf der Grundlage von Entscheidungen geschlossen, die die Kommission nach Anhörung der zuständigen Verwaltungsausschüsse erläßt.

Die Vorbereitung der Partnerschaften für den Beitritt wird in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 anlaufen.

2° Europa-Abkommen

Mit den Europa-Abkommen wurde die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU eingeleitet, die zur weitergehenden Integration in einer großen Zahl von Bereichen führen soll (Abkommen über Handel, Wettbewerb, Annäherung der Rechtsvorschriften, Standardisierung usw.). Die im Rahmen der Abkommen eingesetzten Assoziationsräte, Assoziationsausschüsse und Sonderausschüsse sowie Parlamentarischen Assoziationsausschüsse sind die wichtigsten Foren für den Dialog mit den beitrittswilligen Staaten.

Besonders hilfreich bei der Anwendung der intensivierten Heranführungsstrategie ist die Zusammenarbeit bei der Ermittlung des Stands der Annäherung der Rechtsvorschriften und beim Austausch von Informationen über den Ausbau des Acquis in den Assoziations-Sonderausschüssen.

Die Abkommen, die ja die meisten Rechtsbereiche des Acquis communautaire umfassen, werden den beitrittswilligen Staaten eine nützliche Hilfe bei der Erstellung ihres jeweiligen Programms zur Übernahme des Acquis sein.

3° Teilnahme an den Gemeinschaftsprogrammen und den Mechanismen zur Anwendung des Acquis communautaire

In dem Maße, in dem sich die beitrittswilligen Länder verpflichten, den Acquis unwiderruflich zu übernehmen, muß die Europäische Union ihre Unterstützung im Hinblick auf die Annäherung der Rechtsvorschriften ausbauen. Logischerweise müssen die fraglichen Länder dann auch - noch vor dem eigentlichen Beitritt - in die Gemeinschaftsprogramme und Mechanismen zur Anwendung des Acquis einbezogen werden, sobald sie die betreffenden Vorschriften in einzelnen Bereichen umgesetzt haben.

- a) Die Intensivierung der Hilfe bei der Annäherung der Rechtsvorschriften setzt voraus, daß das Mandat für das Amt für den Informationsaustausch über die technische Hilfe, **TAIEX (Technical Assistance information Exchange Office)**, das gemäß dem Weißbuch über die Vorbereitung der mittel- und osteuropäischen Staaten auf die Integration in den Binnenmarkt der Union eingerichtet wurde, erweitert und verlängert wird. Im Rahmen der Heranführungsstrategie wäre es Aufgabe des Amtes, Informationen über den gesamten Acquis communautaire (insbesondere in den Bereichen Umwelt und Verkehr) bereitzustellen und seinen Wirkungsbereich in den Beitrittsländern im Hinblick auf die Vorbereitung sowohl der Verwaltungsbehörden als auch der Unternehmen und der Bürger auf die Regeln des Binnenmarktes auszudehnen.
- b) Die schrittweise Aufnahme mittel- und osteuropäischer Staaten in einen breiten Fächer von **Gemeinschaftsprogrammen** ist eine Zwischenetappe auf dem Weg zum eigentlichen Beitritt.

Die in den Europa-Abkommen vorgesehene Teilnahme der Beitrittskandidaten an den Programmen der Gemeinschaft bereitet keine

grundsätzlichen Probleme. Die diesbezüglichen rechtlichen Verfahren sind bereits eingeleitet worden. Programme, die weite Bereiche der Gemeinschaftspolitik - u.a. allgemeine und berufliche Bildung, Forschung, Kultur, Umwelt, KMU, Binnenmarkt - umfassen, sind eine nützliche Hilfe bei der Vorbereitung auf den Beitritt, weil sie die assoziierten Staaten und deren Bürger mit den politischen Entscheidungen und Arbeitsmethoden der Europäischen Union vertraut machen.

Die Schwierigkeit besteht darin, die Teilnahme an der Gesamtheit der Programme wirksam zu gestalten. Zu diesem Zweck sollten im Rahmen des PHARE-Programms und je nach den budgetären Möglichkeiten des betreffenden Landes finanzielle Beiträge zur Teilnahme der Beitrittskandidaten an den Gemeinschaftsprogrammen über die vom Europäischen Rat in Essen festgelegte 10%-Schwelle hinaus geleistet werden.

c) Die Teilnahme an bestimmten **Mechanismen der Zusammenarbeit der Verwaltungen und der Anwendung des Acquis communautaire**

- **Die schrittweise Einbeziehung** in die diversen Programme sowie in die Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit und der Anwendung des Acquis communautaire wird die **mittel- und osteuropäischen Länder** in die Lage versetzen, sich ein genaueres Bild von der gemeinschaftlichen Gesetzgebung zu machen und Lehren aus den Erfahrungen der Mitgliedstaaten zu ziehen, und das gegenseitige Vertrauen der Verwaltungen stärken. Es geht keineswegs darum, Ländern, die noch nicht Mitglied der Europäischen Union sind, Entscheidungsbefugnisse einzuräumen, sondern vielmehr darum, sie mit den gemeinschaftlichen Verfahren vertraut zu machen.
- Die aktive Beteiligung an bestimmten Einrichtungen und Organen der Gemeinschaft ist ebenfalls ein Weg, um die Übernahme des Acquis besser vorzubereiten. Rein technische Probleme können dank der vielfältigen Kontakte in den entsprechenden Gremien gelöst werden. Besonders begehrt wird die Assoziation mit Stellen wie der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, der Europäischen Umweltagentur, dem Europäischen Patentamt und der Europäischen Stiftung für Berufsbildung sein.

*

* *

Anders als bei den bisherigen Erweiterungen ist die Europäische Union bei der nächsten Erweiterung gezwungen, die Instrumente der Unterstützung für alle Beitrittskandidaten und den Ablauf der Verhandlungen unabhängig von dem Zeitpunkt, zu dem ein Land in den Prozeß einbezogen wird, im Rahmen eines Gesamtkonzepts - nämlich der Intensivierung der Heranführungsstrategie - festzulegen, um so dem gesamten Erweiterungsvorgang Kohärenz zu verleihen. Richtig angewandt garantiert diese Strategie allen Beteiligten einen gut vorbereiteten Beitritt und hilft bei der Lösung erweiterungsbedingter Probleme, indem der systematische Rückgriff auf lange Übergangsphasen vermieden wird, die den Acquis communautaire und den Zusammenhalt der Union in Frage stellen könnten.

**Band II - Mitteilung
Agenda 2000**

**AUSWIRKUNGEN EINER EU-MITGLIEDSCHAFT DER
BEITRITTSWILLIGEN LÄNDER MITTEL- UND OSTEUROPAS
AUF DIE POLITIKEN DER EU
(WIRKUNGSANALYSE)**

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung

TEIL I. ZUSAMMENFASSUNG

1. Die externe Dimension
2. Allgemeine wirtschaftliche Auswirkungen
3. Strukturpolitik
4. Landwirtschaft
5. Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion
6. Horizontale Politiken
7. Sektorale Politiken
8. Justiz und Inneres

TEIL II. ANALYSE

1. DIE EXTERNE DIMENSION

- 1.1. Die politische Dimension
- 1.2. Außenwirtschaftsbeziehungen
- 1.3. Sonderbereiche

2. GESAMTWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

- 2.1. Potentielle wirtschaftliche Vorteile
- 2.2. Problembereiche und Risiken
 - 2.2.1. Sektorale und regionale Probleme
 - 2.2.2. Größere Heterogenität der Union

3. STRUKTURPOLITIK

- 3.1. Die neuen Gegebenheiten in einer erweiterten EU
- 3.2. Die Übernahme des *Acquis* durch die Beitrittskandidaten
- 3.3. Die Kohäsionspolitik in der erweiterten EU
- 3.4. Die Anpassungsstufen
- 3.5. Fazit

4. LANDWIRTSCHAFT

- 4.1. Die gegenwärtige Situation in den Beitrittsländern und mittelfristige Aussichten
- 4.2. Erweiterung unter Beibehaltung des Status quo: Produktionsprojektionen und Auswirkungen auf den Haushalt

4.3. Weitere Auswirkungen der Erweiterung: Anpassungsdruck und Übernahme des *Acquis*

4.4. Auswirkungen auf die verschiedenen Politikbereiche

5. BINNENMARKT SOWIE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

5.1. Binnenmarkt

5.2. Wirtschafts- und Währungsunion

6. HORIZONTALE POLITIKEN

6.1. Sozialpolitik

6.2. Umweltschutz

6.3. Verbraucherschutz

6.4. Wissenschaft, Forschung und Entwicklung

6.5. Informationsgesellschaft

6.6. Kultur, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend

7. SEKTORALE POLITIKEN

7.1. Verkehr

7.2. Energie

7.3. Industrie

7.4. Telekommunikation

7.5. Kleine und mittlere Unternehmen

7.6. Audiovisuelle Medien

7.7. Fischerei

8. JUSTIZ UND INNERES

TEIL III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Vorteile der Erweiterung und ihre Auswirkungen auf die EU-Politik

2. Anpassungsdruck und seine Auswirkungen

3. Direkte budgetäre und finanzielle Auswirkungen

4. Risiken einer möglicherweise verspäteten oder unzureichenden Übernahme des *Acquis*

5. Anpassung, Reform und Weiterentwicklung der Politiken der Union

6. Auswirkungen der administrativen Mehrbelastung der Organe der Union

7. Die Bedeutung des Heranführungszeitraums

Statistische Angaben und Schaubild

EINFÜHRUNG

Der Europäische Rat beschloß im Juni 1993 in Kopenhagen, daß die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können. Gleichzeitig stellte er fest, daß ein Beitritt erfolgen kann, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen. Auch die Fähigkeit der Europäischen Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, sei ein sowohl für die Europäische Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtiger Gesichtspunkt. Seither haben alle zehn assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder die Mitgliedschaft beantragt*, und der Rat hat gemäß Artikel O des Vertrags über die Europäische Union das Verfahren zur Anhörung der Kommission eingeleitet.

Auf seiner Essener Tagung vom Dezember 1994 bat der Europäische Rat die Kommission, "so rasch wie möglich die eingehende Analyse der Auswirkungen der Erweiterung im Kontext der gegenwärtigen Politiken der Union und deren Weiterentwicklung vorzulegen, die der Rat gewünscht hat". Im Dezember 1995 legte die Kommission dem Europäischen Rat in Madrid einen Zwischenbericht vor**. Darin kündigte sie einen weiteren Bericht mit einer ausführlicheren Analyse der Auswirkungen an. Der Europäische Rat ersuchte die Kommission auf seiner Madrider Tagung, "ihre Evaluierung der Auswirkungen der Erweiterung auf die Gemeinschaftspolitiken, insbesondere was die Agrarpolitik und die Strukturpolitiken anbelangt, zu vertiefen". Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser Bitte entsprochen und der Versuch einer umfassenden Bewertung der Auswirkungen der Erweiterung auf die Politiken der EU in den einzelnen Bereichen unternommen.

Die Erweiterung durch den Beitritt der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas ist eine große Chance sowohl für die beitretenden Länder als auch für die Europäische Union in ihrer Gesamtheit. Man erwartet davon größere politische Vorteile für die Europäische Union sowie für Frieden und Sicherheit in Europa. Auch auf wirtschaftlichem Gebiet werden bedeutende Nutzeffekte erwartet, doch

* Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, Tschechische Republik und Slowenien (in der chronologischen Reihenfolge ihrer Antragstellung). Der Bericht befaßt sich nicht mit dem Beitrittsantrag Zyperns; der Europäische Rat hat beschlossen, daß es in diese Erweiterungsphase einbezogen werden soll.

** "Zwischenbericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Auswirkungen der Erweiterung durch die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der Europäischen Union" (CSE(95)605, 5.12.95).

werden auch Probleme bewältigt werden müssen, die mit den Anpassungsbelastungen infolge des fortschreitenden Integrationsprozesses zusammenhängen, zumal der wirtschaftliche Entwicklungsstand der beitretenden Länder niedriger ist und ihr Übergang zur Marktwirtschaft noch nicht abgeschlossen ist.

Durch die Erweiterung wird die Europäische Union weitaus heterogener als bisher. Wenn man sich aber dieser Vielfalt bewußt ist und sich entsprechend darauf einstellt, ist sie ein fundamentales Element des reichen gemeinsamen Erbes und der gemeinsamen Identität Europas. Die Erweiterung wird somit den Gedanken der europäischen Integration, auf dem der Vertrag aufbaut und der eine Aufspaltung nach kulturellen oder religiösen Trennlinien ablehnt, fördern.

Die Eingliederung neuer Mitglieder wird eine komplexe Aufgabe sein. Sie stellt die Europäische Union, ihre Politik und ihren Zusammenhalt vor eine große Herausforderung und wird wahrscheinlich ihre Ressourcen belasten. Ziel muß dabei sein, daß das gesamte Potential der Erweiterung zur Stärkung des europäischen Modells genutzt wird, d.h. eines Europa, das auf gemeinsamen Wertvorstellungen aller seiner Gesellschaften beruht und die Merkmale einer demokratischen Ordnung mit denen einer offenen Wirtschaft auf der Grundlage der Marktkräfte sowie von Solidarität und Zusammenhalt im Innern miteinander verknüpft.

Die Bewertung der Erweiterungsauswirkungen ist eine äußerst komplexe und riskante Aufgabe. Eine Reihe wichtiger Faktoren, von denen die Auswirkungen unmittelbar abhängen, ist mit großer Unsicherheit behaftet; indirekte Auswirkungen, die ebenso wichtig sein könnten wie die direkten, lassen sich noch schwerer abschätzen. Die Auswirkungen der Erweiterung werden in hohem Maße von der Wirtschaftsentwicklung der derzeitigen EU abhängen, die wiederum weitgehend vom Erfolg der Wirtschafts- und Währungsunion abhängt, ferner von der Wirtschaftsentwicklung der Beitrittskandidaten, von weitgehend exogenen Faktoren wie dem internationalen Umfeld, von den weltweiten Agrar- und Energiepreisen, von der rechtzeitigen Durchführung der neuen institutionellen Regelungen der Europäischen Union und von der künftigen Form der EU-Politiken in den verschiedenen Bereichen, insbesondere der Gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik, aber auch der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Politik in den Bereichen Justiz und Inneres. Der Zeitpunkt und die Reihenfolge der Beitritte, die Anstrengungen in der Zeit vor dem Beitritt sowie Art und Dauer etwaiger Übergangsmaßnahmen nach dem Beitritt werden ebenfalls eine maßgebliche Rolle spielen.

Angeichts der komplexen Aufgabe, die Auswirkungen der Erweiterung zu bewerten und angesichts der erwähnten Unsicherheitsfaktoren mußten verschiedene Arbeitshypothesen zugrunde gelegt werden. Im vorliegenden Bericht wird davon ausgegangen, daß alle zehn Beitrittskandidaten auf mittlere Sicht der EU beitreten werden. Ferner wird angenommen, daß die gegenwärtige Politik der

EU in den einzelnen Bereichen weiter angewandt wird, doch wird auch ihre künftige Weiterentwicklung, soweit vorhersehbar, berücksichtigt. Diese Hypothesen sind rein methodologischer Art und greifen in keiner Weise dem Standpunkt der Kommission in diesen Fragen vor. Dabei ist besonders darauf hinzuweisen, daß die gegenwärtigen Politiken sich auch aus anderen Gründen, die nichts mit der Erweiterung zu tun haben, weiterentwickeln werden. Selbstverständlich würden die Auswirkungen der Erweiterung anders ausfallen, wenn nicht alle zehn Beitrittskandidaten gleichzeitig der EU beitreten würden. In dem Bericht werden auch - soweit möglich - die indirekten Auswirkungen von Entwicklungen und Belastungen in der erweiterten Europäischen Union, die durch den Integrationsprozeß verursacht werden, auf die verschiedenen Politikfelder der EU berücksichtigt. Der Bericht versteigt sich nicht zu Vorschlägen für etwaige Übergangsmaßnahmen vor oder nach dem Beitritt und geht auch nicht im einzelnen auf wahrscheinliche Reformen der EU-Politik ein, auch wenn in manchen Fällen darauf hingewiesen wird, daß derartige Maßnahmen für die Erweiterungsfolgen eine Rolle spielen; bereits vorliegende Kommissionsvorschläge für Reformen in verschiedenen Politikbereichen werden berücksichtigt.

Die Kommission unterstützt nachdrücklich die Entscheidung zur Erweiterung durch die Aufnahme der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas. Der Erweiterungsprozeß ist unumkehrbar; er spiegelt fundamentale europäische Interessen wider. Untätigkeit in diesem Bereich wäre sehr kostspielig. Der Beitritt der Länder, die einen entsprechenden Antrag gestellt haben, liegt nicht mehr in weiter Ferne. Gleichwohl muß bei der Erweiterung das in 40 Jahren der europäischen Integration Erreichte gewahrt bleiben. Diese Errungenschaften bilden die Grundlage der Solidarität der Europäischen Union mit den neu beitretenden Mitgliedstaaten. In dem vorliegenden Bericht wird untersucht, wie sich die Erweiterung auf die Politik der EU in den einzelnen Bereichen auswirkt, damit dieser Schritt angemessen vorbereitet und durchgeführt werden kann. Etwaige Probleme und Belastungen werden deswegen hervorgehoben, weil der Kommission daran gelegen ist, daß sich die Integration neuer Mitglieder reibungslos und sowohl vor als auch nach dem Beitritt möglichst rasch vollzieht, ohne daß es zu größeren Spannungen oder einer Gefährdung des Integrationsstandes der Europäischen Union kommt, da dies den Erweiterungsprozeß selbst beeinträchtigen würde.

TEIL I - ZUSAMMENFASSUNG**1. Die externe Dimension**

Die Erweiterung durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder wird das Wirtschafts- und Humanpotential der Europäischen Union vergrößern und damit ihr Gewicht und ihre Rolle in der Welt ebenso wie ihre eigene Sicherheit und die aus dem internationalen Wirtschaftsverkehr resultierende Wohlfahrt vergrößern. Die breitere Vielfalt von Interessenlagen und Anschauungen und die veränderte geopolitische Lage werden ihre Außenbeziehungen und ihre Außenpolitik vor eine große Aufgabe stellen. Um den neuen sicherheits- und außenpolitischen Problemen gewachsen zu sein, die sich aus der Erweiterung ergeben, bräuchte die Europäische Union eine kohärente und effiziente Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf der Grundlage der in Amsterdam vereinbarten Änderungen. Desgleichen müßte die Europäische Union an ihrer offenen Politik gegenüber der Außenwelt festhalten und diese einschließlich ihrer finanziellen Dimensionen weiterentwickeln, um so den vollen Nutzen aus der Integration zu ziehen. Die Europäische Union wird dafür Sorge tragen müssen, daß die Erweiterung durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder als Brückenschlag zur Verstärkung ihrer Beziehungen zu den Ländern in deren Umkreis und darüber hinaus dient und nicht den Eindruck entstehen läßt, sie sei gegenüber der restlichen Welt weniger aufgeschlossen.

2. Allgemeine wirtschaftliche Auswirkungen

Einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Erweiterung verspricht man sich von der Ausdehnung des Binnenmarktes, von dem allgemeinen Integrationsprozeß sowie von der Stärkung der Stellung der Europäischen Union auf den Weltmärkten. Das Humankapital der Europäischen Union wird erheblich bereichert, nicht zuletzt durch qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Die beitrittswilligen Länder verfügen über bedeutende natürliche Ressourcen (landwirtschaftliche Flächen, bestimmte Mineralien, Artenvielfalt usw.). Für Verkehr, Energietransit und Kommunikation wird ihre geographische Lage ein Pluspunkt sein. Die Integration in die Europäische Union wird der Wirtschaftsentwicklung dieser Länder kräftige Impulse geben. Umfangreiche Investitionen in Verbindung mit der radikalen Modernisierung der Wirtschaft der beitretenden Länder und ihr Aufholprozeß gegenüber dem Lebensstandard in der EU werden die Nachfrage in der gesamten Union anregen und die Wettbewerbsfähigkeit stärken.

Gleichzeitig wird von dem Erweiterungsprozeß ein erheblicher sektoraler und regionaler Anpassungsdruck ausgehen, wenngleich die Märkte der EU und der Beitrittskandidaten infolge der Durchführung der Europa-Abkommen bis zum Beitritt schon in beträchtlichem Maße miteinander verflochten sein werden. Zu

den in dieser Hinsicht sensitiven Bereichen innerhalb der gesamten Union könnte der Arbeitsmarkt gehören (auch wenn alarmierende Prognosen wohl kaum gerechtfertigt sein dürften), ferner bestimmte Industriezweige, insbesondere arbeitsintensive und sonstige traditionelle Sektoren, bestimmte Verkehrsträger usw. Wie sich Kosten und Nutzen der Erweiterung auf die einzelnen Regionen verteilen werden, läßt sich nur schwer abschätzen, doch dürfte ein übertriebener Pessimismus gegenüber den Auswirkungen auf die weniger entwickelten Regionen der derzeitigen Mitgliedstaaten nicht gerechtfertigt sein.

In den beitretenden Ländern könnten die Belastungen, die durch den verstärkten Wettbewerbsdruck entstehen, anfangs weiter verbreitet sein und große Teile der Industrie, u.a. kleine und mittlere Unternehmen (KMU), in Mitleidenschaft ziehen, außerdem Landwirtschaft und Fischerei, Dienstleistungen und den audiovisuellen Sektor. Sie könnten auch das Finanzsystem und die Zahlungsbilanz beeinträchtigen. Wenn diesen Problemen nicht mit angemessenen Maßnahmen, vor allem vor dem Beitritt, begegnet wird, könnten sie recht ernste Auswirkungen auf die neuen Mitgliedstaaten haben und würden insofern auch die Gemeinschaftspolitik in den verschiedenen Bereichen belasten. Überdies bestünde die Gefahr, daß sie auf die übrige EU übergreifen (z.B. auf dem Arbeitsmarkt), auch wenn sich diese Risiken in vielen Bereichen (z.B. im Finanzsystem) wegen der relativ geringen Größe der Volkswirtschaften der Beitrittskandidaten in Grenzen halten würden.

Die wirtschaftlichen Vorteile der Erweiterung werden in erster Linie von den Bedingungen abhängen, unter denen der Binnenmarkt erweitert wird, was wiederum von den Fortschritten abhängt, die die assoziierten Länder selbst bis zum Beitritt bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften und ihrer Praxis an die der EU erzielen können. Die wirtschaftlichen Vorteile werden auch von angemessenen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastrukturen und -netzen in den beitrittswilligen Ländern abhängen, die zur Bewältigung der infolge der Integration verstärkten Handels- und Wirtschaftstätigkeit notwendig sind.

3. Strukturpolitik

Die neue Erweiterung betrifft eine Gruppe von Ländern, die sich im Vergleich zu den gegenwärtigen Mitgliedstaaten in einer ausgesprochenen schwierigen sozioökonomischen Lage befinden. Nach den derzeitigen Regeln wären sämtliche Regionen der Beitrittsländer förderwürdig im Sinne von Ziel 1. In Anbetracht der Hinterlassenschaft der Vergangenheit, des sich rasch vollziehenden Übergangs zur Marktwirtschaft und der großen Anstrengungen, die diese Länder unternehmen müssen, um am Binnenmarkt teilzunehmen, hängen der Erfolg der Integration und ihre tatsächlichen Vorteile für die Wirtschaftsakteure weitgehend von der Intensität der Strukturmaßnahmen ab, die in den Beitrittsländern durchgeführt werden können. Die Maßnahmen sollten hauptsächlich darauf abzielen, die neuen Mitgliedstaaten näher an das Durchschnittsniveau der Gemeinschaft

heranzuführen, aber auch auf die Verringerung des Regional- und Sozialgefälles innerhalb dieser Länder ausgerichtet sein, das zur Zeit immer größer wird.

Die Probleme der Gebiete und Bevölkerungsgruppen, die in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten (und vor allem den Ziel-1-Gebieten) Strukturhilfe erhalten, dürften sich durch die Erweiterung nicht erheblich abmildern; von ihr könnte auch ein gewisser Anpassungsdruck ausgehen. Daher werden die Interventionen der Gemeinschaft zugunsten dieser Gebiete und Gruppen weiterlaufen müssen; für die Strukturentwicklung und den Aufholprozeß innerhalb der Fünfzehner-Gemeinschaft sind sie nämlich von entscheidender Bedeutung. Änderungen werden vorzunehmen sein, um den in einigen Regionen erzielten Fortschritten bei der realen Konvergenz und der erforderlichen Konzentration der Maßnahmen der Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Ratsam sind auch Änderungen im Sinne von mehr Effizienz, Kontrolle und Vereinfachung, im Rahmen der Haushaltsdisziplin, die eine Stabilisierung des relativen Umfangs der Kohäsionsmittel auf dem Stand von 1999 gebietet. Diese Grundsätze sollten sowohl auf die gegenwärtigen als auch auf die neu beitretenden Mitgliedstaaten Anwendung finden.

Bereits jetzt muß mit der Umsetzung einer abgestuften Heranführungsstrategie (zwei Phasen: 1997 bis 1999, 2000 bis Beitrittstermine) begonnen werden, um mit Unterstützung der Gemeinschaft die Beitrittsländer auf die Übernahme des *acquis* in diesem Bereich vorzubereiten. Vom Beitritt an müssen alle derzeit geltenden strukturpolitischen Vorschriften in vollem Umfang in den neuen Mitgliedstaaten umgesetzt werden, erforderlichenfalls auch unter Anwendung technischer Anpassungsregelungen, die die Einrichtung einer besonderen Phase rechtfertigen würden. Bei der Veranschlagung des Mittelvolumens, das den neuen Mitgliedstaaten gewährt wird, werden deren Absorptionskapazität, die erforderliche Effizienz der Strukturförderung sowie eine allmähliche Steigerung der Fördermittel im Verhältnis zur Bevölkerung zugrundegelegt.

In dem erweiterten EU-Gebiet sollte bei der Formulierung und Umsetzung aller Maßnahmen der Gemeinschaft mehr denn je dem Gesichtspunkt der Kohäsion Rechnung getragen werden.

4. Landwirtschaft

Die Erweiterung wird zur Folge haben, daß sich das Agrarpotential der Union erheblich vergrößert und der Markt für europäische landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel um mehr als 100 Millionen Verbraucher zunimmt. Zwischen den jetzigen und den neuen Mitgliedstaaten werden alle Beschränkungen für den Handel mit diesen Produkten fallen. Insgesamt dürfte sich der wirtschaftliche Wohlstand in der Union durch diese Entwicklung erhöhen. Gleichzeitig aber könnten von dem Umstand, daß die Beitrittsländer dem Wettbewerb ausgesetzt und zur Anpassung gezwungen werden, erhebliche Spannungen ausgehen, nicht zuletzt dadurch, daß in großem Umfang Arbeitskräfte

freigesetzt werden. Gewisse Probleme könnten sich auch für bestimmte Produkte in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten ergeben.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in ihrer derzeitigen Gestalt auf die Beitrittsländer zu übertragen, brächte Probleme mit sich. In Anbetracht des Preisgefälles zwischen den Beitrittsländern und den im allgemeinen beträchtlich höheren GAP-Preisen würde, auch wenn sich der Abstand in einigen Bereichen bis zu den jeweiligen Beitrittsterminen etwas verringern könnte, selbst eine schrittweise Einführung von GAP-Preisen leicht Überschußproduktion hervorrufen, insbesondere bei der Viehzucht, so daß zu den zu erwartenden Überschüssen noch weitere hinzukämen. Ihre Überschüsse auf Drittlandsmärkten abzusetzen, wäre der erweiterten Union aufgrund der Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) über Exportsubventionen verwehrt. Eine Übertragung der GAP würde außerdem eine große haushaltsmäßige Belastung bedeuten, in Höhe von schätzungsweise rund 11 Mrd. ECU pro Jahr, davon annähernd zwei Drittel für Direktzahlungen an Landwirte.

Eine starke Anhebung der Agrarpreise und hohe Direkttransfers an Landwirte würden sich auf die Beitrittsländer in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht nachteilig auswirken. Direktzahlungen, die als Entschädigung für Preissenkungen gedacht sind, hätten im übrigen keine Berechtigung für Landwirte in den Beitrittsländern, da hier die Preise ja steigen würden.

Angesichts der zunehmenden Marktungleichgewichte, die für die EU nach dem Jahre 2000 (auch ohne Erweiterung) vorauszusehen sind, wären wahrscheinlich weitere Anpassungen bei den derzeitigen Stützungsmaßnahmen erforderlich. Die GAP weniger auf Preisstützung und stärker auf direkte Einkommenshilfen sowie auf die ländliche Entwicklung und Umweltpolitik auszurichten, wurde bereits im Agrarstrategiepapier von 1995 vorgeschlagen. Dies trüge zur Verringerung des Preisgefälles bei und wäre dem Strukturanpassungsprozeß in den Beitrittsländern förderlich. Was diesen letzteren Gesichtspunkt anbetrifft, so könnten statt direkter Zahlungen an die Landwirte umfangreiche Mittel, zumindest in einer Übergangszeit, für Strukturreformen und ländliche Entwicklung in diesen Ländern eingesetzt werden.

Daß der *acquis* in den Beitrittsländern adäquat umgesetzt und durchgesetzt wird, ist für die menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit in der erweiterten Union insgesamt von entscheidender Bedeutung. Dies muß geleistet sein, bevor der freie Verkehr von Agrarprodukten ohne Grenzkontrollen eingeführt werden kann. Die Durchführung dieser Maßnahmen wird erhebliche Investitionen und Zeit verlangen.

5. Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion

Binnenmarkt: Wie sich die Erweiterung auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirkt, wird weitgehend davon abhängen, wie groß der wirtschaftliche Nutzen

der Erweiterung letzten Endes sein wird, aber auch von der Bewältigung der sektoralen und regionalen Belastungen, die der Anpassungsprozeß mit sich bringt. Eine möglicherweise unzulängliche Umsetzung des mit dem Binnenmarkt erreichten Besitz- oder Integrationsstandes (*“acquis”*) könnte Marktverzerrungen und Nachteile für die Verbraucher in der EU mit sich bringen. Sensitive Bereiche sind dabei u.a. die Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Regelung des freien Warenverkehrs, der Gesundheitsschutz, Umwelt- und Verbraucherschutz, indirekte Steuern, angemessener Schutz der Außengrenzen, Umsetzung der Sicherheitsanforderungen und staatliche Beihilfen. Von zentraler Bedeutung wird dabei sein, ob die Verwaltung der beitretenden Länder in der Lage ist, den *acquis* der Gemeinschaft zu übernehmen. Je weiter diese Fähigkeit schon vor dem Beitritt entwickelt wird, um so weniger Probleme werden sich später ergeben. Falls es auch nach dem Beitritt noch größere Probleme geben sollte, könnte ein politischer Druck zu mehr Protektionismus sowohl in den heutigen als auch in den neu beitretenden Mitgliedstaaten entstehen und das Funktionieren des gesamten Binnenmarktes gefährden.

Wirtschafts- und Währungsunion: Die Erweiterung wird in Stufe 3 der Wirtschafts- und Währungsunion vollzogen. Dies stellt die beitrittswilligen Länder insofern vor eine große Aufgabe, als sie den gemeinschaftlichen Besitzstand in diesem Bereich zumindest als *“Nichtteilnehmerländer”* übernehmen müssen, wenn sie, wie zu erwarten ist, zum größten Teil oder ausnahmslos nicht zum ersten Teilnehmerkreis der WWU gehören werden. Daher ist es für die Beitrittskandidaten wichtig, daß sie die erforderlichen Reformen durchführen, um ihre Volkswirtschaften langfristig zu stabilisieren und abrupte Ausschläge der nominalen Wechselkurse und Fehlanpassungen zu vermeiden, die das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gefährden könnten. Die Erweiterung könnte das institutionelle Gleichgewicht zwischen WWU-Teilnehmern und Nichtteilnehmern verschieben, doch dürften sich die Auswirkungen auf die Dynamik der WWU in Grenzen halten. Die meisten Beitrittskandidaten stehen der WWU positiv gegenüber.

6. Horizontale Politiken

Sozialpolitik: Die Sozialpolitik in einer erweiterten Europäischen Union wird sich mit den akuten sozialen Problemen der Beitrittsländer, u.a. Arbeitslosigkeit und öffentliches Gesundheitswesen, sowie den Problemen befassen müssen, die sich aus dem Anpassungsprozeß sowohl in den bisherigen als auch in den neuen Mitgliedstaaten ergeben. Umfangreiche Investitionen in das Humankapital werden notwendig sein, und die Sozialpolitik der Gemeinschaft und ihre Finanzierung werden entsprechend belastet werden. Die Anpassung der beitrittswilligen Länder an den sozialen Besitzstand der Gemeinschaft und an das europäische Sozialmodell könnte dadurch erschwert werden, daß der Lebensstandard eines großen Teils der Bevölkerung weit unter dem EU-Durchschnitt liegt, das Berufsausbildungswesen nur unzureichend entwickelt ist, die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern noch nicht abgeschlossen

und verbesserungsbedürftig ist und die öffentliche Verwaltung ineffizient ist. In manchen Bereichen, beispielsweise im Gesundheitswesen und in Fragen der Sicherheit am Arbeitsplatz, trägt die Anpassung der Beitrittsländer an den *acquis* der Gemeinschaft zur Wohlfahrt der Arbeitnehmer und zur Steigerung der Produktivität bei, wird jedoch andererseits ernste und manchmal kostspielige Anstrengungen erfordern. Eine schleppende oder unzulängliche Anpassung könnte sich nachteilig auf den Wettbewerb auswirken und die Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitik in den verschiedenen Bereichen erschweren. Auf der anderen Seite wird die Erweiterung die Bedeutung des sozialen Zusammenhalts als Vertragsziel deutlich machen und dürfte insofern die Rolle der Sozialpolitik stärken.

Umweltschutz: Die Erweiterung durch den Beitritt neuer Mitglieder mit ernststen Umweltproblemen bedeutet eine große Herausforderung für die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich. Die Kluft, die im Umweltschutz neu beitretende und bisherige Mitglieder der EU trennt, wird aus ökologischen wie auch aus ökonomischen Gründen schrittweise überbrückt werden müssen, was umfangreiche Investitionen in den beitretenden Ländern erfordern wird, hauptsächlich in der öffentlichen Wasser- und Energieversorgung und Abfallbeseitigung, aber auch in den Industrieunternehmen. Große Anstrengungen werden auch beim Aufbau der Verwaltungsstrukturen für die Umsetzung und Durchsetzung der Umweltschutzvorschriften der EU gemacht werden müssen. Finanzhilfen der EU sowohl vor als auch nach dem Beitritt müßten dazu beitragen, die Anpassung innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens zu bewältigen. Dabei wird man auch der Gefahr begegnen müssen, daß die Umweltschutzpolitik der Gemeinschaft von globalen Problemen abgelenkt werden und die Mitgliedschaft von Ländern mit niedrigeren Umweltschutzstandards ihre Weiterentwicklung behindern könnte. Gleichzeitig wird die EU mehr als bisher für Probleme verantwortlich sein, die sich über die Grenzen hinweg auswirken und mit denen die europäischen Bürger schon heute in großem Umfang zu kämpfen haben. Insofern *schafft* die Erweiterung keine neuen Probleme - sie läßt die Probleme nur deutlicher zu Tage treten und schafft bessere Voraussetzungen für ihre Lösung. Die Erweiterung dürfte einen flexibleren Ansatz bei Umweltschutzregelungen der EU mit stärkerer Betonung von Durchführung und Durchsetzung fördern.

Verbraucher: Im großen und ganzen dürfte die Erweiterung für die Verbraucher der EU insofern von Nutzen sein, als sie ihnen eine größere Auswahl bietet und das Verbraucherschutzniveau in den beitretenden Ländern anhebt. Allerdings wird die Verbraucherpolitik der Gemeinschaft verstärkt werden müssen, um dem aus der Erweiterung resultierenden größeren Gefälle Rechnung zu tragen. Sollten sich Kontrollstrukturen und Unternehmensethik letzten Endes als unzulänglich erweisen, so könnten Schwachstellen entstehen, die das Funktionieren des erweiterten Binnenmarktes beeinträchtigen würden.

Wissenschaft, Forschung und Entwicklung: Für Forschung und Entwicklung in der EU sind durch die Aufnahme von Ländern mit bedeutendem

wissenschaftlichen Potential Vorteile zu erwarten. Unter Umständen müßten manche Prioritäten der Gemeinschaftsprogramme neu festgelegt werden, damit sie den Erfordernissen der neuen Mitglieder und der erweiterten Europäischen Union besser gerecht werden. Die Fähigkeit der Beitrittsländer zur Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen könnte durch Beihilfen aus den Strukturfonds gestärkt werden.

Informationsgesellschaft: Die Beitrittskandidaten zeigen ein besonders großes Interesse an Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Diese Länder bieten höchst vielversprechende Chancen für verwandte Industriezweige und könnten bei manchen IKT-Anwendungen durchaus eine führende Position erringen. Durch die Erweiterung könnte somit das allgemeine Interesse der EU an IKT noch zunehmen, was sich positiv auf die entsprechenden Politiken auswirken würde. Gleichzeitig bedarf es aktiver Maßnahmen, damit sich die Beitrittsländer tatsächlich in die Informationsgesellschaft eingliedern können.

Kultur, Bildung, Berufsausbildung, Jugend: Die größere kulturelle Dimension ist ein fundamentales Element der Erweiterung durch die mittel- und osteuropäischen Länder. Von der Beteiligung der beitretenden Länder an den Aktivitäten der Gemeinschaft in Kultur, Bildung und Berufsausbildung werden keine substantiellen Probleme erwartet, doch werden die neuen Mitglieder wahrscheinlich erhebliche Beträge aus den Programmen und Strukturfonds der Gemeinschaft in Anspruch nehmen. Eine nachhaltige Zusammenarbeit in der Zeit vor dem Beitritt wird dazu beitragen, diese Bereiche in den beitrittswilligen Ländern tragfähiger und effizienter zu gestalten, um ihre Eingliederung in den europäischen Rahmen zu erleichtern.

7. Sektorale Politiken

Verkehr: Die Ausdehnung des Binnenmarktes durch die Erweiterung dürfte auch dem Verkehrssektor zugute kommen. Allerdings werden erhebliche finanzielle Mittel, zum Teil aus den EU-Fonds, zum Ausbau der Verkehrsnetze, zur Anpassung der Beitrittsländer an die sozialen, sicherheitstechnischen und sonstigen technischen Anforderungen der Gemeinschaft sowie zur Förderung einer günstigen Entwicklung der Verkehrsträger entsprechend den Leitlinien der Gemeinsamen Verkehrspolitik benötigt. Eine unzulängliche Vorbereitung der Beitrittsländer vor dem Beitritt könnte den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigen und würde den politischen Druck zugunsten protektionistischer Maßnahmen verstärken, der auch von den Belastungen zu erwarten ist, die die Anpassungen im Verkehrssektor mit sich bringen werden. Die Probleme, die sich aus der Erweiterung für den Verkehrssektor der EU und die Gemeinsame Verkehrspolitik ergeben, dürften zu bewältigen sein, sofern geeignete Maßnahmen zur rechtzeitigen und angemessenen Umsetzung des *acquis*, insbesondere der Sicherheitsanforderungen, und zur Verstärkung der Kapazitäten der zuständigen Verwaltungsstellen getroffen werden. Auch qualitativ muß das Verkehrswesen erheblich verbessert werden, insbesondere durch Bereitstellung ausreichender

Mittel für die Erneuerung der Verkehrsnetze und Verkehrsmittel. Die entsprechenden Investitionen werden die Nachfrage nach entsprechenden Gütern der EU-Industrie anregen.

Energie: Für die Energiepolitik der Europäischen Union dürften sich aus der Erweiterung keine größeren Probleme ergeben, sondern vielmehr Vorteile hinsichtlich einer stabilen Energieversorgung, der Forschung und der Energieeffizienz im kontinentalen Maßstab. Diese Nutzeffekte dürften sich positiv auf Sicherheit und Frieden in der Region auswirken. Zur Modernisierung und Anpassung an den *acquis* der EU werden umfangreiche Investitionen notwendig sein, die wiederum die Nachfrage nach entsprechenden Erzeugnissen der EU-Industrie anregen werden. In manchen Ländern stellen die unzureichenden Finanzmittel jedoch einen Engpaß dar, und auch hier wird wie in anderen Bereichen die Vorbereitung in der Zeit vor dem Beitritt eine entscheidende Rolle spielen. Die Energiepolitik der EU müßte den Realitäten der erweiterten Union Rechnung tragen wie beispielsweise der größeren Abhängigkeit von Rußland oder den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Umstrukturierung des Bergbaus in den Beitrittsländern. Die Erreichung der energiepolitischen Ziele (z.B. Vollendung des Binnenmarktes für Energie) könnte sich in einer erweiterten Union schwieriger gestalten. Allerdings wären die Probleme für die EU und ihre Politik in verschiedenen Bereichen (u.a. Nuklearsicherheit und Umweltschutznormen) ohne die beitriffsbedingten Anstrengungen sogar noch größer. In manchen beitriffswilligen Ländern stellt die *Nuklearsicherheit* ein Problem von größerer Bedeutung für die ganze Region und für ganz Europa dar, das allenthalben ernste Besorgnis weckt. Die Lösung dieses Problems in Übereinstimmung mit dem *acquis* der Gemeinschaft und durch Förderung einer "Nuklearsicherheitskultur" ist eine höchst wichtige und dringende Aufgabe.

Industrie: Im ganzen gesehen dürfte die Erweiterung für die Industrie der Gemeinschaft infolge der erwarteten Steigerung der Wirtschaftstätigkeit und der verbesserten Ressourcenallokation von Nutzen sein. Allerdings sind sowohl in den neu beitretenden als auch in den heutigen Mitgliedstaaten erhebliche Anpassungsbelastungen zu erwarten. In der Anfangsphase werden die beitretenden Länder einen komparativen Vorteil in Form niedriger Produktionskosten aufweisen. Industrielle Zusammenarbeit ist eines der Hauptinstrumente, mit denen Integration erreicht und die entsprechenden Belastungen verringert werden können. Die Industriepolitik der EU wird in einer erweiterten Europäischen Union ihre Ziele und ihren grundlegenden horizontalen Ansatz nicht ändern, sondern ihn vielmehr den spezifischen Bedürfnissen sowohl der neuen Mitgliedstaaten als auch des daraus resultierenden weiteren Integrationsprozesses anpassen müssen.

Telekommunikation: Für die Telekommunikationspolitik der Gemeinschaft werden von der Erweiterung keine größeren Probleme erwartet, während der Telekommunikationsmarkt gleichzeitig wachsen wird. Der erhebliche Investitionsrückstand dürfte dazu führen, daß man sich um Finanzmittel der Gemeinschaft bemüht. Die Übernahme des *acquis* in diesem Bereich durch die

beitretenden Länder dürfte keine nennenswerten Rückwirkungen haben, doch könnte die Erweiterung die Stellung der EU bei internationalen Verhandlungen beeinflussen.

Kleine und mittlere Unternehmen: Infolge der Erweiterung werden KMU in den Beitrittsländern einem beträchtlichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden. Folglich muß sich die Politik der EU darauf konzentrieren, ihnen bei der Anpassung zu helfen. Bei der Einbeziehung der Beitrittsländer in die Unternehmenspolitik der Gemeinschaft werden keine besonderen Probleme erwartet. Durch die Erweiterung dürften sich für KMU der Europäischen Union zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten bieten.

Politik im audiovisuellen Bereich: Die Erweiterung dürfte durch Ausdehnung der Märkte Vorteile für den gesamten audiovisuellen Sektor in der EU mit sich bringen. Für die Politik der Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich werden keine größeren Probleme erwartet, auch wenn Rechtsvorschriften angepaßt werden müssen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Außerdem wird die schwache heimische audiovisuelle Industrie in den beitretenden Ländern gewisse Gemeinschaftshilfen benötigen, insbesondere zur Verbesserung der technischen Infrastruktur und zur Übernahme des *acquis* im audiovisuellen Bereich.

Fischerei: Für die Gemeinsame Fischereipolitik dürften sich aus der Erweiterung keine ernsten Probleme ergeben. Die Fischereiressourcen der EU werden dadurch nicht erheblich vergrößert. Die Fischerei in bestimmten Küstengebieten der Beitrittsländer, die infolge von Überkapazitäten und veralteten Fischereifahrzeugen ohnehin von einer tiefen Krise betroffen ist, wird umstrukturiert werden müssen, was empfindliche soziale Rückwirkungen haben könnte, denen begegnet werden muß. Die schon bestehende Zusammenarbeit im Ostseeraum wird die Integration erleichtern, doch wird sich die Gemeinschaftspolitik auch um Probleme der Fischerei im Schwarzen Meer kümmern müssen. Gleichwohl müßte sorgfältig überwacht werden, inwieweit manche Beitrittsländer in der Lage sind, den *acquis* zu übernehmen.

8. Justiz und Inneres

Die Ausdehnung der Europäischen Union stellt eine Herausforderung und gleichzeitig eine Chance dar zur Lösung gemeinsamer grenzübergreifender Probleme in im Bereich von Migration und Asyl, in der Zusammenarbeit von Polizei, Zoll und Justiz zwischen der derzeitigen EU und den Ländern Mittel- und Osteuropas. Genauso wie etwaige Schwächen der beitrittswilligen Länder in diesen Bereichen eine Bedrohung für die derzeitigen EU-Mitgliedstaaten darstellen werden, wird auch eine kräftige Entwicklung in den Bereichen Justiz und Inneres in den beitrittswilligen Ländern einen positiven Beitrag zu Sicherheit und Freiheit der Bürger in der heutigen EU leisten. Es liegt auch im allgemeinen Interesse, dafür zu sorgen, daß Maßnahmen in den Bereichen Justiz und Inneres in der gesamten erweiterten EU nach gemeinsamen, hohen Standards durchgeführt

werden und daß jeder neu beitretende Staat in der Lage ist, die EU-Anforderungen angemessen zu erfüllen. Daher ist es wichtig, daß diese Länder nach Möglichkeit schon vor dem Beitritt an solchen Maßnahmen beteiligt werden und daß ihnen die erforderliche technische Hilfe zur Verfügung gestellt wird. Dieser Prozeß ist bereits im Gange. Je mehr er verstärkt wird, um so weniger werden Kriminalität und Betrug auf die Europäische Union übergreifen und um so weniger Probleme werden sich beim Beitritt ergeben.

TEIL II - ANALYSE

1. DIE EXTERNE DIMENSION

1.1. Die politische Dimension

Das Humankapital und die wirtschaftlichen Ressourcen der EU werden durch die Erweiterung wesentlich bereichert und differenziert. So dürfte die EU in der Lage sein, weltweit eine größere Rolle zu spielen und größere Verantwortung zu übernehmen, sofern sie ihre Bereitschaft und Fähigkeit zum Handeln unter Beweis stellt. Die Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten und des gesamten Kontinents dürfte durch die Erweiterung gestärkt werden.

Die geopolitische Lage der EU und ihre Nähe zu Krisengebieten in Ost- und Südosteuropa wird sich infolge der Erweiterung ebenfalls ändern. Bilaterale Auseinandersetzungen, an denen Beitrittskandidaten beteiligt sind, und Probleme im Zusammenhang mit nationalen und ethnischen Minderheiten könnten den Zusammenhalt der EU und ihre GASP belasten und müßten vor dem Beitritt effektiv angepackt werden. Eine Zuspitzung dieser Probleme könnte unabhängig von der Erweiterung eine Gefahr für die Sicherheit der EU darstellen. Der Erweiterungsprozeß dürfte eine Chance bieten, positive Lösungen für Probleme zu finden, die für die Sicherheit ganz Europas eminent wichtig sind. Mit ihrem Gewicht, ihrer Stabilität und ihren demokratischen Traditionen könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten hierzu in hohem Maße beitragen.

Eine erweiterte EU wird in ihren außen- und sicherheitspolitischen Interessen und Anschauungen erheblich heterogener sein. Die Definition gemeinsamer Interessen und sonstige GASP-Beschlüsse könnten sich daher schwieriger gestalten. Auf der anderen Seite dürfte die Übernahme des *acquis* der EU in diesem Bereich für die Beitrittsländer keine größeren Probleme mit sich bringen; die meisten würden ihre Weiterentwicklung sogar befürworten. Eine widerspruchsfreie und wirkungsvolle GASP, die eine stärkere Präventivdiplomatie einschließt, wird notwendig sein, wenn sich die EU den Herausforderungen der Erweiterung erfolgreich stellen und ihre Rolle auf der Weltbühne spielen will.

Auch wenn es sich dabei um autonome Prozesse handelt, bestehen doch wichtige Verbindungen zwischen EU- und Nato-Erweiterung, zumal man sich auf der Ministertagung der Nato im Juni 1996 in Berlin über die Schaffung einer Europäischen Identität in Sicherheits- und Verteidigungsfragen (EISV) im Rahmen der Atlantischen Allianz verständigt hat. Auch die schrittweise Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU wird von der Erweiterung beeinflusst, da die Sicherheitsinteressen und -anforderungen einer erweiterten EU komplexer und heterogener werden. Auf dem Madrider Gipfel vereinbarte die Nato im Juli 1997, drei Länder zur Aufnahme von Verhandlungen einzuladen. Außerdem wurden weitere Maßnahmen zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit anderen Partnerländern vereinbart. Auf dem Gipfel zeigte sich auch deutlich, daß es in Zukunft Erweiterungsverhandlungen

mit anderen Partnerländern geben wird. Dies bedeutet, daß die Frage einer Kongruenz von EU-, WEU (Westeuropäische Union)- und Nato-Mitgliedschaft nach wie vor eine offene und heikle Frage ist, deren Beantwortung auch die angestrebte Eingliederung der WEU in die EU beeinflussen könnte.

1.2. Außenwirtschaftsbeziehungen

Eine erweiterte EU wird an ihrer offenen, nach außen gerichteten Sicht der Wirtschafts- und Handelspolitik festhalten wollen. Sie könnte überdies ihre Wettbewerbsstellung in einer von zunehmender Globalisierung gekennzeichneten Welt verbessern.

Die direkten *Handelseffekte* der Erweiterung werden sich eher in Grenzen halten, da der Handel (mit Ausnahme von Agrarerzeugnissen) der EU sowohl mit den Beitritts- als auch anderen Drittländern bereits in hohem Maße liberalisiert ist oder zur Zeit liberalisiert wird (Europa-Abkommen, sonstige bestehende oder geplante Freihandelszonen, Beschlüsse der Uruguay-Runde). Allerdings sind wie schon bei den früheren Erweiterungen weitere beträchtliche Vorteile im Handel zwischen der Europäischen Union und der übrigen Welt von der zunehmenden Dynamik der Wirtschaft in der erweiterten Union zu erwarten.

Die Erweiterung wird höchstwahrscheinlich per saldo zu einer Ausweitung des Handels führen. Der Gemeinsame Außentarif, den die beitretenden Länder anwenden werden, ist im Durchschnitt niedriger als ihre derzeitigen nationalen Tarife. Die Entwicklungsländer, die zu Präferenzbedingungen Zugang zur EU haben, werden in den beitretenden Ländern neue Märkte finden, während diese wiederum besseren Zugang zu den Märkten der Entwicklungsländer erhalten werden (durch Zusammenarbeit in Wirtschaft und Handel). Durch die noch bestehenden wichtigen Verbindungen mancher Beitrittskandidaten zu ihren Partnern in der früheren Sowjetunion und in bestimmten Entwicklungsländern dürften sich für die Unternehmen der EU Chancen für einen vermehrten Handel mit diesen Ländern bieten. In welchem Maße sich diese handelsfördernden Wirkungen tatsächlich einstellen werden, hängt jedoch von der Kosten- und Preiswettbewerbsfähigkeit ab. Auf der anderen Seite könnte die Erweiterung auch zu einer gewissen Handelsumlenkung und zu einem Schwund der Präferenzmargen der Entwicklungsländer auf den EU-Märkten, zumal bei bestimmten Agrarerzeugnissen, führen.

Beim Beitritt werden die neuen Mitgliedstaaten ihre Handelssysteme und sonstige Außenwirtschaftspolitik mit der Gemeinsamen Handels- und sonstigen Außenpolitik der Gemeinschaft in Einklang bringen oder Widersprüche zwischen ihren eigenen Systemen und denen der Gemeinschaft beseitigen müssen. Sie werden dafür zu sorgen haben, daß ihre Regelungen in diesen Bereichen mit den internationalen multilateralen und bilateralen Verpflichtungen der Gemeinschaft vereinbar sind, indem sie entweder ihre eigenen Regelungen anpassen oder in manchen Fällen die der EU vollständig übernehmen. Dazu gehört die Ausdehnung der Präferenzbehandlung auf Drittländer entsprechend den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft (bilaterale Freihandelsabkommen, künftiges Lomé-Abkommen) und autonomer Regelungen (Allgemeines Präferenzsystem). Bis zum Zeitpunkt des Beitritts dürfte sich der *acquis* der Gemeinschaft, den die neuen Mitgliedstaaten übernehmen müssen, im Sinne einer größeren Liberalisierung beträchtlich weiterentwickelt haben (Durchführung früherer und

möglicherweise neuer WTO-Übereinkommen, neue Freihandelsabkommen usw.). Soweit Drittländer besondere Abkommen oder Beziehungen mit beitretenden Staaten geschlossen haben bzw. unterhalten (einschließlich Zahlungsvereinbarungen), sollte darauf geachtet werden, daß die erforderlichen Anpassungen die Beziehungen der EU zu den betreffenden Ländern nicht beeinträchtigen. Desgleichen wird die EU den möglichen Auswirkungen auf Drittländer Rechnung tragen müssen, die durch eine Anpassung der noch verbleibenden mengenmäßigen Beschränkungen der EU infolge der Einbeziehung der neu beitretenden Mitgliedstaaten entstehen.

Die Erweiterung dürfte sich sehr positiv auf den Zufluß **ausländischer Direktinvestitionen** in die beitretenden Ländern auswirken, und auch die Nettoauswirkungen auf die Investitionszuflüsse in die erweiterte Europäische Union dürften positiv sein. Wie sich die Erweiterung dagegen auf die Abflüsse von Direktinvestitionen auswirken wird, läßt sich nur schwer vorhersagen.

Die Mobilität der Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern könnte sich auf die **Zuwanderungen** aus Drittländern in die Mitgliedstaaten und somit auf die Beziehungen der EU zu Drittländern auswirken.

Die Partner der EU, namentlich im Mittelmeerraum, die Neuen Unabhängigen Staaten und die AKP-Länder befürchten, daß infolge der Anstrengungen im Zusammenhang mit der Integration neuer Mitglieder weniger **Gemeinschaftsmittel** zur Unterstützung ihrer eigenen Regionen zur Verfügung stehen könnten. Falls sich die EU nicht verpflichtet, daß es nicht zu einer solchen Entwicklung kommen wird, würden die Beziehungen der EU zu diesen Ländern und das wechselseitige Vertrauen darunter leiden, und die Konkurrenz um Finanzmittel würde sowohl zwischen den als auch innerhalb der betreffenden Regionen zunehmen.

Daher muß dafür gesorgt werden, daß die Erweiterung durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten mit beträchtlichen Transformations- und Entwicklungsproblemen nicht zu einer Abschwächung der offenen und verantwortungsvollen Haltung der Europäischen Union gegenüber der restlichen Welt und insbesondere gegenüber den Entwicklungsländern führt.

1.3. Sonderbereiche

Der Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder wird die Beziehungen und die Politik der EU gegenüber Drittländern und anderen Regionen wie auch gegenüber internationalen Organisationen beeinflussen.

Stabile und enge langfristige Beziehungen zu einem demokratischen **Rußland** sind für die EU und für die Stabilität in Europa und der Welt wesentlich. Die Erweiterung dürfte für die Beziehungen und die Zusammenarbeit mit Rußland, **der Ukraine und den übrigen Neuen Unabhängigen Staaten** von Nutzen sein. Durch Konsolidierung der Demokratie und Stärkung von Stabilität und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa wird die Erweiterung auch zu mehr Sicherheit in den östlichen Nachbarländern der EU führen. Geographische Nähe, bedeutende traditionelle Wirtschaftsverbindungen, kulturelle und religiöse Affinitäten zwischen den beitretenden Ländern und den Neuen Unabhängigen Staaten sind für engere Verbindungen von Vorteil. Allerdings könnte die Erweiterung auch zu nachteiligen Auswirkungen führen, falls sie als Errichtung neuer Schranken in

Osteuropa empfunden wird. Die Europäische Union unternimmt Schritte, um diese Risiken auf ein Mindestmaß zu begrenzen und die Voraussetzungen für die volle Nutzung der durch die Erweiterung gebotenen Chancen zu schaffen: Unterstützung der Entwicklung transeuropäischer Netze, der Beteiligung der NUS an einer subregionalen Kooperation und ihrer uneingeschränkten Teilnahme am gesamteuropäischen und globalen wirtschaftlichen und politischen System. Die berechtigten Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen der östlichen Nachbarländer wie auch die der russischen Minderheiten in einer erweiterten Union müssen gebührend berücksichtigt werden. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Beitrittskandidaten und ihren östlichen Nachbarn könnten möglicherweise die Sicherheit der Union bedrohen; in diesen Fällen muß effektiv nach Lösungen gesucht werden. Dabei ist es wichtig, daß die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wie auch die EU-Aktionspläne für Rußland und die Ukraine maximal genutzt werden und daß der Reformprozeß in den NUS weiter unterstützt wird.

Die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien haben gezeigt, wie wichtig *Südosteuropa* für Frieden und Sicherheit auf dem ganzen Kontinent ist. Den Beziehungen der EU zu diesen Ländern liegt ein regionaler Ansatz zugrunde, der Ländern, die zur Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten und der EU bereit sind, politische und wirtschaftliche Beziehungen anbietet. Eine Erweiterung durch den Beitritt der Länder dieser Region, die dies beantragt haben, als Teil eines Annäherungsprozesses der gesamten Region an die EU könnte substantiell zur regionalen Stabilität beitragen. Die Beziehungen der EU zu Nichtmitgliedstaaten werden wichtiger werden, da die EU in zunehmendem Maße mit Problemen auf dem Balkan befaßt wird und da bestimmte beitragswillige Länder gemeinsame Grenzen und historische Bindungen zu diesen Ländern haben. Bilaterale Streitigkeiten der Beitrittskandidaten mit Ländern dieser Region, u.a. im Zusammenhang mit Minderheitenproblemen, werden einer Lösung zugeführt werden müssen. Wirtschaftlich gesehen dürfte sich ein erweiterter und offener EU-Markt positiv auf Länder auswirken, die sich immer noch nicht von den Folgen des Kriegs im früheren Jugoslawien erholt haben. Dies wiederum würde die Beziehungen der EU zu diesen Ländern positiv beeinflussen. Gleichzeitig wird darauf geachtet werden müssen, daß die Erweiterung keine nachteiligen wirtschaftlichen Auswirkungen für die Nichtmitgliedstaaten dieser Region hat. Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei der Handel, der Ausbau der transeuropäischen Netze und die Transitstraßen.

Die Europäische Union unterstützt nachdrücklich *Systeme regionaler Zusammenarbeit* (Barentssee, Ostsee- und Schwarzmeer-Raum, Mitteleuropäische Initiative, verschiedene Initiativen in der Balkanregion usw.), da sie zur Förderung von Stabilität und Sicherheit in Europa wie auch zur europäischen Integration beitragen. Durch die Erweiterung wird die Zahl der EU-Mitgliedstaaten unter den Teilnehmern dieser Systeme ansteigen, und die EU wird stärker an ihren Aktivitäten beteiligt sein. Gleichzeitig wird eine solche regionale Zusammenarbeit an Bedeutung gewinnen, da sie zur Öffnung der erweiterten EU gegenüber ihren östlichen Nachbarländern beiträgt und so keine neuen Trennlinien auf dem europäischen Kontinent entstehen läßt; sie dient auch den angestrebten immer engeren Beziehungen der an diesen Systemen teilnehmenden Drittländer zur Europäischen Union.

Die EU hat enge Beziehungen zu den *Mittelmeerländern* entwickelt, die nach der Erweiterung noch weiter an Bedeutung gewinnen werden. Die Europa-Mittelmeer-

Konferenz von Barcelona ist hierfür ein konkreter Beweis. Dabei ist darauf zu achten, daß nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der EU zu den Mittelmeerländern vermieden werden, beispielsweise in den Bereichen Landwirtschaft, Textilien und Energieausfuhren, beim Umfang der dorthin fließenden ausländischen Direktinvestitionen und der Lage ihrer in der EU lebenden Staatsangehörigen. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, könnten weitere Initiativen notwendig werden. Besonders enge Beziehungen unterhält die EU zur *Türkei*: Vor kurzem wurde bestätigt, daß das Land für eine EU-Mitgliedschaft in Frage kommt. Zwischen der EU und der Türkei besteht bereits eine Zollunion. Die Erweiterung durch den Beitritt von Balkanländern (ebenso wie Zypern) wird diesen Beziehungen noch mehr Bedeutung verleihen.

Wirtschaftliche und Handels-Kooperation sowie Entwicklungshilfe im Rahmen des *Nord-Süd*-Dialogs sind zentrale Elemente des Beitrags, den die EU zur politischen Stabilität in der Welt leistet. Die Partnerschaft der Union mit den *AKP-Ländern*, die sich inzwischen entwickelt hat, stützt sich auf vertragliche Grundsätze des Dialogs und der Berechenbarkeit, die die EU zu finanzieller, wirtschaftlicher und technischer Hilfe und zur Gewährung von Präferenzbedingungen für den Zugang von Exporten aus den AKP-Ländern zum Markt der EU verpflichten. Die Erweiterung durch den Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder darf nicht auf Kosten dieser Politik und dieser Beziehungen erfolgen oder so empfunden werden. Sie wird die Ausfuhrmärkte für die AKP- und ALA-Länder (Asien und Lateinamerika) sowie Südafrika vergrößern. Etwaige Probleme, die sich für bestimmte, noch nicht hinreichend wettbewerbsfähige Ausfuhren ergeben könnten, ließen sich durch einen effizienteren Einsatz der Hilfe über eine stärkere Koordinierung der Kooperationspolitik zwischen EU und den Mitgliedstaaten mildern. Die Beitrittsländer dürften zur Entwicklungspolitik der Gemeinschaft beitragen, nicht zuletzt durch ihre eigenen Erfahrungen bei der Transformation der Wirtschaft und Anpassung der einzelnen Wirtschaftssektoren.

Die Erweiterung der EU durch den Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder dürfte die *transatlantischen* Beziehungen stärken und vertiefen. Die Vereinigten Staaten (und Kanada) haben sich nachdrücklich für die Erweiterung ausgesprochen. Wahrscheinlich werden die USA Europa noch stärker drängen, mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit sowie in weltweiten und regionalen Angelegenheiten zu übernehmen. Auf wirtschaftlichem Gebiet könnten sich bei den Verhandlungen über Kompensationen oder in bestimmten Wirtschaftszweigen (z.B. Stahlindustrie, Landwirtschaft), in denen die EU infolge der Erweiterung erheblich wettbewerbsfähiger werden könnte, Schwierigkeiten ergeben.

Die EU-Erweiterung dürfte sich im allgemeinen ebenso positiv auf unsere Beziehungen zu *Asien* und insbesondere *Japan* auswirken. Es wird nicht erwartet, daß sich bei den Verhandlungen über Kompensationen nach der Erweiterung größere Probleme ergeben werden. Die Kapitalzuflüsse aus Asien und die industrielle Zusammenarbeit zwischen Asien und den Beitrittskandidaten wird den einzelnen beitragswilligen Ländern die Anpassung ihrer Wirtschaft erleichtern.

Mit der Erweiterung wird die Europäische Union in den *internationalen Organisationen* mehr Gewicht und eine stärkere Verhandlungsposition besitzen, sofern sie geschlossen auftreten und handeln kann. Folglich dürften die Handelspartner der EU deren Vorgehen

noch sorgfältiger als bisher beobachten. Die EU wird über die Folgen der Erweiterung für ihre eigenen Positionen in der WTO und für ihre Rolle und Vertretung in Organisationen wie den Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und den Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) nachdenken müssen. Sie wird auch zu berücksichtigen haben, daß die beitretenden Länder infolge ihres Beitritts zur EU von manchen IFI keine Finanzmittel mehr erhalten werden.

2. GESAMTWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Erweiterung werden auf längere Sicht für die Europäische Union zweifellos von Vorteil sein. Durch die Erweiterung wird ein größerer Wirtschaftsraum mit bis zu 500 Millionen Verbrauchern gegenüber heute 370 Millionen geschaffen. Liberalisierte Faktor- und Gütermärkte, gemeinsame Spielregeln und letzten Endes eine gemeinsame Währung werden eine bessere Allokation der Ressourcen und die Nutzung von Größenvorteilen möglich machen. Dies könnte ein Szenario mit höherem Wachstum und niedrigerer Inflation für den gesamten Raum herbeiführen und die Wettbewerbsstellung der EU in der Welt verbessern.

Diese Vorteile werden sich jedoch nicht alle von heute auf morgen einstellen und auch nicht gleichmäßig verteilt sein. Noch lange Zeit nach der Erweiterung ist ein substantieller Anpassungsdruck auf sektoraler und regionaler Ebene unvermeidlich. Dies könnte wirtschaftliche, soziale und politische Spannungen verursachen.

Und doch wird sich die EU auch unabhängig von der Erweiterung in jedem Fall ändern müssen. Innere Ungleichgewichte, die Globalisierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte, die veränderte Welthandelsordnung, das Aufkommen neuer, höchst wettbewerbsfähiger Hersteller in Südostasien und Osteuropa - all dies wird unsere Volkswirtschaften einem ernstem Anpassungsdruck aussetzen. Die Europäische Union reagiert bereits engagiert auf diese Probleme. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Erweiterung sollten somit als eine Weiterentwicklung bereits vorhandener Tendenzen und nicht so sehr als neue Belastung für die Wirtschaft der Gemeinschaft gesehen werden.

2.1. Potentielle wirtschaftliche Vorteile

Im allgemeinen dürfte der erweiterte Binnenmarkt substantielle neue Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Die Öffnung der beitrittswilligen Länder hat bereits zu rasch wachsenden Handelsbeziehungen geführt. So hat sich der Wert ihres Handels mit der Gemeinschaft im Zeitraum 1989-95 mehr als verdreifacht. Die weitere Integration und die Erweiterung werden dazu beitragen, daß das rasch ansteigende Einkommen der mittel- und osteuropäischen Länder in ein anhaltendes rasches Wachstum der westeuropäischen Exportmärkte umgesetzt wird. Das Erscheinen neuer und wettbewerbsfähiger Lieferanten aus Osteuropa am Markt dürfte auch dämpfend auf die Input-Preise für die Schlüsselindustrien und -dienstleistungsbereiche wirken und damit die Kosten senken oder in Grenzen halten und die weltweite Wettbewerbsfähigkeit dieser Wirtschaftszweige verbessern. Da der öffentliche und private Kapitalstock in Osteuropa modernisiert und eine gesamteuropäische Infrastruktur aufgebaut werden muß, dürften Investitionsausgaben angeregt werden. Infolge der stärkeren Integration dürfte der Wettbewerb auf den Faktor- (Arbeit) und Gütermärkten schärfer werden. Dies wiederum dürfte den Preisauftrieb in Grenzen halten und damit eine stabilitätsorientierte Geldpolitik mit relativ niedrigen Zinsen erleichtern, was wiederum das Wachstum begünstigt.

Der verstärkte Wettbewerb am Arbeitsmarkt - entweder direkt durch Wanderbewegungen oder indirekt durch das Auftreten neuer Konkurrenten - wird wahrscheinlich zu einer moderaten Lohnentwicklung in Westeuropa und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Ein rascheres Wachstum mit maßvoll steigenden Löhnen ließe auch Spielraum für eine weitere Verbesserung der Beschäftigungsaussichten, auch wenn es weiterhin an Beschäftigungsmöglichkeiten für nichtqualifizierte Arbeitnehmer fehlen mag. Durch die potentielle Integration der Arbeitskräfte (aus Gesamteuropa) dürften die Hemmnisse für das Wachstumspotential verringert werden.

Mit der Entstehung des osteuropäischen Marktes dürfte sich die Neuausrichtung der regionalen Handelsströme fortsetzen. Die neue Arbeitsteilung, die sich aus der Erweiterung ergibt, dürfte grenzüberschreitende Transaktionen weiter verstärken. Im Zuge des Erweiterungsprozesses wird sich der Handel aus zwei Gründen wahrscheinlich rascher ausweiten: Stärkere Integration bedeutet, daß ein größerer Anteil des Handels mit der EU abgewickelt wird, wie auch Beitritt das Wirtschaftswachstum in den beitrittswilligen Ländern anregen und damit ihre Importnachfrage steigen lassen wird. Überdies werden diese Länder möglicherweise dank zunehmender öffentlicher Transferzahlungen im Interesse der Kohäsion die benötigten Investitionsgüter importieren können, mit denen sie ihr Produktionspotential steigern und ihren Rückstand rascher aufholen können.

2.2. Problembereiche und Risiken

Die Osterweiterung unterscheidet sich von der letzten Erweiterung dadurch, daß die beitrittswilligen Länder in einem Aufholprozeß stehen. Zu den größten Herausforderungen der Erweiterung gehören daher: (i) das niedrige Pro-Kopf-Einkommen der Beitrittskandidaten, (ii) das große Gewicht, das Landwirtschaft und die sogenannten sensitiven Sektoren in diesen Volkswirtschaften haben, (iii) die unzulänglichen Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastrukturen und Netze und (iv) ihre schwache Verwaltungskapazität. Trotz des raschen Wachstums und Tempos der Strukturanpassung in manchen beitrittswilligen Ländern dürfte sich daran auf mittlere Sicht auch nichts ändern. Überdies (v) erschwert die hohe Arbeitslosigkeit sowohl in der EU als auch in den meisten beitrittswilligen Ländern den potentiellen "Verlierern" des Anpassungsprozesses auf sektoraler und regionaler Ebene die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Diese Probleme könnten sektor- und regionalpolitische Interventionen auslösen und zu einer Finanz- und Geldpolitik führen, die nicht dazu beiträgt, daß sich die obenerwähnten Erweiterungsvorteile tatsächlich einstellen.

Angesichts der hohen Arbeitslosenquoten in ganz Europa werden alle Anpassungsmaßnahmen, die zur Vernichtung von Arbeitsplätzen führen, politisch nur schwer durchzusetzen sein. Entstehen neue Arbeitsplätze im Gefolge des Strukturwandels in anderen Regionen und Sektoren als den bisherigen, könnte selbst eine Nettozunahme der Beschäftigung in den Augen der politischen Entscheidungsträger fragwürdig sein. Um so wichtiger ist es vor diesem Hintergrund, Handel, Investitionen und Marktintegration als wichtigste Vehikel für Wachstum und Beschäftigung zu fördern.

Der Anpassungsprozeß wird wahrscheinlich in Regionen oder Industriezweigen, die ohnehin an einem Überangebot an Arbeitskräften oder einem Kapazitätsüberhang in den

sogenannten sensitiven Sektoren leiden, recht schmerzhaft sein. Dagegen wird die Anpassung weitaus leichter vonstatten gehen, wenn die Kapazitäten komplementär sind oder nicht wirklich miteinander konkurrieren, z.B. in den Bereichen Telekommunikation, Energieversorgung, Finanzdienstleistungen und Tourismus. Es läßt sich nur schwer genau vorhersagen, welche Sektoren und Regionen zu den "Verlierern" bzw. "Gewinnern" gehören werden und in welchem Maße, doch wird der Anpassungsbedarf in Regionen und Industriezweigen, die ohnehin vom wirtschaftlichen Niedergang betroffen sind, noch größer werden. Zur Abfederung der regionalen und sozialen Probleme im Zusammenhang mit diesem Strukturwandel wird es möglicherweise öffentlicher Hilfen bedürfen.

2.2.1 Sektorale und regionale Probleme

Arbeitsmärkte

Ein substantielles Lohngefälle zwischen West und Ost ist trotz der hohen Arbeitslosigkeit in Westeuropa ein starker Anreiz zu Abwanderungen von Osten nach Westen. Auf der einen Seite könnte dies den bereits eingeleiteten Prozeß der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte zumal in angrenzenden Ländern wie Deutschland, Österreich, Griechenland oder den skandinavischen Ländern beschleunigen. Auf der anderen Seite könnten die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt zunehmen, da es nur wenige Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen westeuropäischen Arbeitskräfte geben wird, die durch diesen Prozeß verdrängt werden. Auch wenn der Anpassungsdruck am unteren Ende der Lohnskala am größten sein wird, könnte es doch auch zu einem Zustrom hochqualifizierter Arbeitskräfte kommen, der gewisse Angebotsengpässe in diesem Segment des Arbeitsmarktes verringern könnte. Wie groß diese Effekte sein werden, läßt sich nur schwer abschätzen: Der weithin erwartete massive Zustrom von Arbeitskräften aus Griechenland, Spanien und Portugal nach dem Beitritt dieser Länder ist in Wirklichkeit niemals eingetreten. Im Falle der derzeitigen Beitrittskandidaten mag die Größe des Lohngefälles die Wahrscheinlichkeit, daß es tatsächlich zu solchen Wanderbewegungen kommt, vergrößern, auch wenn andererseits diese Migrationen bis zu einem gewissen Grade durch die erwartete relative Verbesserung der Wirtschaftslage in den beitragswilligen Ländern und die ungewissen Beschäftigungsaussichten im Westen begrenzt werden könnten.

Sektorale Anpassung

Die sektorale Anpassung in der erweiterten Europäischen Union könnte in der Landwirtschaft, Kohle- und Bergbauindustrie und in den traditionellen Industriezweigen wie der Textilindustrie am ausgeprägtesten sein. Zusätzliche Beschäftigungs- und Produktionsmöglichkeiten werden sich in den Sektoren ergeben, die von dem Anpassungsdruck in den vorgelagerten Bereichen profitieren (z.B. in der Lebensmittelverarbeitung und Bekleidungsindustrie), wie auch in den Sektoren, in denen die Nachfrage durch das Entstehen eines neuen Marktes im Osten und den bevorrechtigten Zugang zu diesem Markt angeregt wird.

Durch die Erweiterung würde der Markt für europäische Agrarprodukte ausgedehnt. Im Rahmen der Europa-Abkommen sind Agrarerzeugnisse nach wie vor stärker geschützt als Industriewaren. Durch die Beseitigung der noch bestehenden Handelsschranken würde somit der Handel mit Grundstoffen und Verarbeitungserzeugnissen der

Nahrungsmittelindustrie gesteigert, was die wirtschaftliche Wohlfahrt in der EU insgesamt vergrößern könnte. Allerdings könnte dadurch für die beitretenden Länder ein beträchtlicher Anpassungsdruck entstehen, da sie dann dem Wettbewerb ausgesetzt wären, und es könnten sich auch - wenn auch in geringerem Maße - Probleme für bestimmte Produkte in den heutigen Mitgliedstaaten ergeben. Durch die Erweiterung könnte sich auch der Zugang der EU zu den traditionellen Märkten der Beitrittskandidaten in den Ländern der früheren Sowjetunion verbessern. Die Ausdehnung der GAP in ihrer derzeitigen Form auf die beitragswilligen Länder würde jedoch eine Reihe von Schwierigkeiten für den Haushalt, für die Volkswirtschaften der beitretenden Länder und für die internationalen Handelsverpflichtungen der EU mit sich bringen (vgl. Abschnitt II.4).

Regionale Anpassung

Der Beitritt einer großen Anzahl relativ armer Länder stellt eine besondere Herausforderung für diejenigen Politikfelder der Gemeinschaft dar, die eine Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zum Ziel haben. Diese Herausforderung wird deswegen besonders groß sein, weil sich der von dem verstärkten Wettbewerb ausgehende Anpassungsdruck in den beitretenden Ländern auf breiter Basis bemerkbar machen könnte. Eine besonders große Rolle wird dieses Problem in Regionen spielen, die nach wie vor stark von der Landwirtschaft geprägt sind, oder in Industriezweigen, die am stärksten von der Erweiterung in Mitleidenschaft gezogen werden. In diesem Zusammenhang sollten die nationalen Entwicklungsstrategien der Tatsache Rechnung tragen, daß die innerhalb der einzelnen Länder bestehenden regionalen Ungleichgewichte nicht noch vergrößert werden dürfen.

Für den notwendigen Aufbau einer angemessenen, aus öffentlichen und privaten Mitteln finanzierten Infrastruktur und für die Investitionen in das Humankapital zur Verbesserung des Wachstumspotentials der Volkswirtschaften der Beitrittskandidaten werden substantielle finanzielle Mittel benötigt, die nur zum Teil durch eigene volkswirtschaftliche Ersparnis aufgebracht werden können. Vor allem für die öffentliche Infrastruktur spielen die Transferzahlungen der westlichen Länder, insbesondere der EU, eine wichtige Rolle.

Die Erfahrungen Irlands, Spaniens und Portugals zeigen, daß Wirtschaften einen Rückstand ziemlich rasch aufholen können, wenn sie dabei durch eine angemessene Binnenwirtschaftspolitik und ein günstiges internationales Umfeld unterstützt werden. Die Unterstützung durch die EU in Form von Strukturfondsmitteln hat einen wichtigen Beitrag zu dem Aufholprozeß jener Länder geleistet und dürfte bei den neu beitretenden Ländern eine ähnliche Rolle spielen.

Wie sich die Erweiterung mittelfristig auf die Kohäsionsländer in der heutigen EU auswirken wird, ist höchst ungewiß. Die einzelnen Länder und Regionen werden je nach ihrer Wettbewerbsfähigkeit in unterschiedlicher Weise davon betroffen sein. Man sollte sich vor einer über Gebühr pessimistischen Einschätzung der Anpassungsbelastungen für die weniger entwickelten Regionen der derzeitigen EU hüten; ähnliche Befürchtungen, die seinerzeit beim Beitritt Spaniens und Portugals geäußert wurden, stellten sich später als übertrieben heraus.

Der wirtschaftliche Schwerpunkt der Gemeinschaft wird sich nach Osten verlagern, was auch gewisse Folgen für die Standortentscheidungen der Unternehmen, in erster Linie infolge ihres Zugangs zu neuen Märkten, aber auch in Form von Standortverlagerungen aus Kostenerwägungen haben wird. Von der geographischen Lage her befinden sich die Beitrittskandidaten im allgemeinen in einer günstigen Situation. Sie dürften sich daher in einer guten Ausgangsposition befinden, um von ihren komparativen Vorteilen wie niedrigen Lohnstückkosten und niedrigen Transportkosten infolge der Nähe zu den wichtigsten Märkten der EU zu profitieren, sofern die erforderliche Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung steht. Nach der neuen Standorttheorie müssen die Folgen für Peripherieländer nicht unbedingt nachteilig sein: Der Fortfall der Handelsschranken könnte wegen der Größenvorteile auch zu einer Konzentration von industriellen Kernen in den Peripherieregionen führen, wenn der verbesserte Marktzugang mit Wettbewerbsvorteilen wie z.B. Niedriglöhnen einhergeht. Allerdings würden nur Industriezweige mit niedrigen Ist-Kosten der Vergangenheit (sunk cost), deren Transportkosten sich hinreichend verbilligen würden, dazu tendieren, ihren Standort von den derzeitigen Mitgliedstaaten in Regionen der Beitrittskandidaten zu verlagern, in denen die realen Lohnstückkosten noch niedriger sind.

2.2.2 Größere Heterogenität der Union

Durch die Erweiterung wird die Europäische Union heterogener. Dies stellt eine große Herausforderung für einen der zentralen Grundsätze der bisherigen europäischen Integration dar: den einheitlichen Charakter des *acquis*, d.h. eines für alle gleichermaßen geltenden Bündels von Politiken. Von diesem Grundprinzip braucht bei der Erweiterung nicht abgewichen zu werden, und etwaige Übergangsregelungen müssen sowohl zeitlich als auch vom Inhalt her begrenzt sein. Aber auch innerhalb dieses Rahmens wird sich die Europäische Union unweigerlich vor die Wahl zwischen rascherer Anpassung der neu beitretenden Mitglieder an den gemeinschaftlichen Integrationsstand, was wahrscheinlich erhebliche finanzielle Belastungen nach sich zöge, und einer allmählicheren Anpassung gestellt sehen. Eine solche graduelle Anpassung nach dem Beitritt wäre mit gewissen Risiken verbunden; beispielsweise könnten sich negative Nebenwirkungen für das Funktionieren des Binnenmarktes ergeben.

Die Ausweitung der Wirtschafts- und Währungsunion auf die neuen Mitgliedstaaten wird nicht einfach sein. Die noch unterschiedlicheren Wirtschaftspositionen in der erweiterten EU können die Koordinierung der Wirtschaftspolitik komplizierter machen. Darüber hinaus bedarf es in den beitrittswilligen Ländern weiterer Finanzreformen und einer größeren Erfahrung bei der Steuererhebung, um der Finanzdisziplin der EU auf Dauer zu genügen. Außerdem geht der in den beitrittswilligen Ländern erforderliche Aufholprozeß oftmals Hand in Hand mit einem stärkeren inflationären Druck, was die Geld- und Wechselkurspolitik erschweren wird. Starke Ausschläge der nominalen Wechselkurse könnten eine Gefahr für das Funktionieren des Binnenmarktes darstellen.

Abgesehen von den marktbedingten Auswirkungen auf die Politik wird die Erweiterung zu einer noch größeren Vielfalt der Agrar- und Umweltprobleme in der EU führen. Dies wiederum erfordert eine gezieltere Politik und eine breitere Palette von Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen. Eine größere lokale (regionale oder nationale)

Einflußnahme auf die Politik könnte angezeigt sein, doch muß dabei auf die Erhaltung eines fairen Wettbewerbs und die Förderung des Zusammenhalts geachtet werden.

Als letztes schließlich könnte die Erweiterung eine Änderung der Verwaltungsverfahren der EU nach sich ziehen, um dem weniger entwickelten Verwaltungsapparat in den Beitrittsländern und der notwendigen Betrugsbekämpfung Rechnung zu tragen.

3. STRUKTURPOLITIK

Für die Bewertung der Auswirkungen des Beitritts auf die Strukturpolitik gelten folgende Eckpunkte:

- Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist und bleibt einer der Grundpfeiler der Europäischen Union, mit dem Binnenmarkt und der Wirtschafts- und Währungsunion.
- In den Jahren nach 1999 werden die Maßnahmen der Kohäsionspolitik ausgehend von den derzeitigen Grundprinzipien verstärkt und angepaßt, und zwar im Sinne höherer Anforderungen, vor allem durch Maßnahmen zur Erhöhung von Konzentration, Effizienz und Kontrolle sowie zur stärkeren Vereinfachung. Dies hat sowohl für die Fördergebiete in den 15 derzeitigen Mitgliedstaaten als auch für die künftigen Mitgliedstaaten zu gelten.

3.1. Die neuen Gegebenheiten in einer erweiterten EU

Die Bildung einer Union mit 26 Mitgliedstaaten¹ würde einen erheblichen Wandel bedeuten; bei den vorherigen Erweiterungen waren jeweils höchstens drei neue Staaten hinzugekommen (1973 und 1995).

Tabelle 1: Konsequenzen der verschiedenen Erweiterungen der Gemeinschaft

<i>(Daten von 1995)</i>	gebietsmäßige Vergrößerung	Zunahme der Bevölkerung	Erhöhung des Gesamt-BIP ²	Entwicklung des Pro-Kopf-BIP	Durchschnitt Pro-Kopf-BIP EUR6=100
EUR9 / EUR6	31 %	32 %	29 %	- 3 %	97
EUR12 / EUR9	48 %	22 %	15 %	- 6 %	91
EUR15 / EUR12 ³	43 %	11 %	8 %	- 3 %	89
EUR26 / EUR15	34 %	29 %	9 %	- 16 %	75

Die Bedeutung der durch die nächste Erweiterung herbeigeführten Änderungen läßt sich anhand der Gebiets- und Bevölkerungszunahme veranschaulichen, die relativ gesehen mit den zurückliegenden Erweiterungen vergleichbar ist (Tabelle 1). Der wichtigste Umstand aber ist die **Absenkung des EG-Mittelwerts für das Pro-Kopf-BIP**, die

¹ Mit Zypern, auf das in dieser Untersuchung nicht weiter eingegangen wird.

² In Kaufkraftparitäten

³ Mit deutscher Vereinigung.

weitaus stärker als je zuvor ausfällt, nämlich stärker als bei allen vorigen Erweiterungen zusammen.

Mit einem pro-Kopf-BIP von etwa 32 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegen die zehn MOEL insgesamt weit hinter den vier strukturschwächsten Ländern der Fünftehner-EU, die bei 74 % stehen. Zwischen den Beitrittskandidaten gibt es erhebliche Unterschiede: die einzelnen Werte liegen zwischen 18 und 59 % des derzeitigen EU-Mittelwerts, was ein Verhältnis von 1 zu 3,2 zwischen den beiden am weitesten auseinanderliegenden MOEL, Lettland und Slowenien, ergibt⁴. Die derzeitigen Wachstumsraten deuten darauf hin, daß das Gefälle noch weiter zunimmt, ohne daß sich allerdings genau sagen ließe, welche Gruppe von Ländern auf Dauer ein stärkeres Wachstum haben wird als die anderen.

Bei der Arbeitslosigkeit sind die Unterschiede zwischen den Beitrittsländern wie innerhalb der EU größer als beim Volkseinkommen. In Bulgarien liegt die Arbeitslosenquote mit 13,7 % viermal so hoch wie in der Tschechischen Republik (3,4 %).

Die Beitrittskandidaten sind außerdem auch mit verschiedensten eigenen Regionalproblemen konfrontiert und weisen Schwächen im Bereich der Humanressourcen auf, was größtenteils auf die in der Vergangenheit geführte Politik zurückzuführen ist. Beim Aufbau einer Marktwirtschaft treten unweigerlich erhebliche Unterschiede im Wachstumspotential der Regionen zutage. Die Beschäftigungsentwicklung und die standortmäßige Verteilung ausländischer Investitionen zeigen bereits an, daß sich die Ungleichheit zwischen den Regionen eher noch verstärkt.

Dafür, daß sofort nach den nächsten Beitritten Strukturmaßnahmen erforderlich sind, die heute schon vorbereitet werden müssen, sprechen sowohl externe Faktoren (Verringerung des Abstandes zum Gemeinschaftsdurchschnitt) als auch interne Faktoren (der Verschärfung des Regional- und Sozialgefälles innerhalb der einzelnen Beitrittsländer muß entgegengewirkt werden).

Weder zu Zeiten der zentralen Verwaltungswirtschaft noch zu Beginn der Übergangsphase haben die MOEL die zum Abbau dieser Unterschiede erforderlichen umfangreichen verwaltungsmäßigen Ressourcen und Haushaltsmittel aufbringen können. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit und der immer stärker ins Bewußtsein tretenden sozialen und regionalen Kosten des Übergangs zur Marktwirtschaft haben sie sich in jüngster Zeit einige Instrumente mit expliziter oder impliziter regionalpolitischer Dimension gegeben, wie z.B. KMU-Fördersysteme, doch ist das Instrumentarium im Bereich der Humanressourcen (Berufsbildung, Arbeitsmarkt, System der sozialen Solidarität) nach wie vor nicht genügend entwickelt.

Bisher hat erst ein Beitrittsland ein Gesetz verabschiedet, das sowohl die Regionalpolitik als auch die Raumordnung betrifft; ähnliche Gesetze sind in drei anderen Ländern in Vorbereitung. In den anderen Beitrittskandidaten gibt es lediglich unverbindliche

⁴ Innerhalb EUR-15 besteht ein Gefälle von 66 zu 169 %, was einem Verhältnis von 1 zu 2,6 (Griechenland zu Luxemburg) entspricht.

Richtlinien. Fast alle haben sie jedoch eine Raumordnungspolitik, die zum Teil auch auf die Regionalpolitik übergreift.

In den nächsten Jahren - noch vor den nächsten Beitritten - wird es also darum gehen, Maßnahmen zu formulieren und umzusetzen, die der Übernahme des *acquis* angemessen sind, so daß Diskrepanzen zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Instrumenten vermieden werden.

3.2. Die Übernahme des *Acquis* durch die Beitrittskandidaten

3.2.1. Festlegung einer Interventionsstrategie

Die vorliegenden Daten lassen darauf schließen, daß bei Anwendung der derzeitigen Förderkriterien in allen Beitrittsländern das gesamte Staatsgebiet für eine Förderung entsprechend Ziel 1 der Strukturfonds in Frage käme.

Wegen der räumlichen Ausdehnung der Problemzonen und der geringen Größe bestimmter Länder ist es mittelfristig nicht notwendig, sehr selektive gebietsmäßige Prioritäten festzulegen.

Der notwendige Kampf gegen die Verschärfung des internen Regional- und Sozialgefälles muß daher als Teils des vorrangigen Zielgesehen werden, den Gesamtstand gegenüber dem Gemeinschaftsdurchschnitt zu verringern.

In diesem Rahmen sind drei gebietsmäßige Ebenen zu unterscheiden:

- **Regionale und lokale Ebene:** Zum Abbau der internen Unterschiede - die sich verschärfen und erhebliche politische Spannungen heraufbeschwören können - ist jeweils so vorzugehen, wie es den Gegebenheiten in den einzelnen Ländern und der effektiven Umsetzungskapazität der Regionalbehörden bzw. der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften am besten entspricht.
- **Nationale Ebene:** Hier können sich die Strukturfördermaßnahmen auf die am weitesten entwickelten Strategien und Instrumente der jeweiligen Zentralverwaltung stützen, über nationale Programme zur Ziel-1-Regionalentwicklung, aus denen eine begrenzte Anzahl von wirtschaftlichen Prioritäten kofinanziert werden.
- **Transnationale Ebene:** Die Beitrittskandidaten bilden eine besondere Gruppe von Ländern, die so ineinander verzahnt sind, daß die Grenzgebietsdichte höher ist als in andern Ländern. Aufgrund dessen bedarf es eines besonderen gemeinschaftlichen Konzepts zur Infrastrukturentwicklung mittels verstärkter grenzübergreifender und transnationaler Zusammenarbeit.

3.2.2. Modernisierung der Förderinstrumente

Fast alle Beitrittskandidaten haben mit einer *Staatsreform* begonnen, die zu tiefgreifenden Änderungen im Aufbau der Zentralverwaltung führen dürfte. In bezug auf die Umsetzung der Strukturpolitik verfügen sie noch nicht über angemessene Instrumente im Hinblick auf:

- die Regionalpolitik im *engeren Sinne* (wenig oder keine Haushaltsmittel, schwach entwickelte Instrumente, rudimentäre Verwaltungsstruktur usw.);
- angemessene Verfahren zur interministeriellen Koordination, durch die die jeweilige Rolle der Fachministerien geklärt wird, die an der Raumentwicklung mitwirken und zur Finanzierung der Strukturmaßnahmen beitragen können;
- Maßnahmen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die zur Zeit weder Haushaltsmittel noch einschlägige Erfahrungen besitzen.

Auf budgetärer Ebene müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein. Die eine ist quantitativer Art: Für die zu erwartenden Fördermittel aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds müssen die entsprechenden Eigenbeteiligungsmittel aufgebracht werden. Die vorliegenden Daten lassen noch keine Aussagen darüber zu, wann und wie diese Kofinanzierung gesichert sein wird. Die andere Voraussetzung ist qualitativer Art und betrifft die Verbesserung der Verfahrensweisen. Im Rahmen der laufenden Reformen müssen die Beitrittskandidaten Verfahrensweisen und Kontrollsysteme einführen, die mit denen der derzeitigen Mitgliedstaaten vergleichbar sind.

Hieraus folgt, daß die Interventionskapazität in technischer Hinsicht erst nach und nach zunehmen kann. Die Reformen, die für die zukünftige Verwaltung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds von größter Bedeutung sind, werden erst nach mehreren Jahren in ihrer Wirkung voll durchschlagen. Die Erfahrungen der Vergangenheit - nämlich in bezug auf den Beitritt Spaniens und Portugals - zeigen allerdings, daß eine zentrale öffentliche Verwaltung recht rasch die erforderlichen Kompetenzen für die Verwaltung der Strukturfonds aufbauen und koordinieren kann, wenn sie über genügend Vorbereitungszeit und technische Hilfe verfügt.

Es kann nicht darum gehen, stellvertretend für die zuständigen Behörden eine Strukturpolitik festzulegen. Vielmehr müssen ihnen geeignete Werkzeuge an die Hand gegeben werden, damit sie zur Übernahme des *acquis* in diesem Bereich in der Lage sind, im Rahmen des integrierten Konzepts, das in den Regionen mit Entwicklungsrückstand angewandt wird.

3.3. Die Kohäsionspolitik in der erweiterten EU

Legt man die geltenden Verordnungen und ihre Anwendung in den Jahren 1993-94 zugrunde (vgl. Tabelle 2), so käme es durch die Erweiterung zu einer beträchtlichen Erhöhung der Ziel-1-Bevölkerung: Sie nähme von 94 auf 200 Millionen Einwohner zu. Würden bei den anderen Zielen keine Änderungen vorgenommen, so würde die Bevölkerung in den Fördergebieten der erweiterten EU einen Anteil von 60 % der Gesamtbevölkerung erreichen, was dem Grundsatz der Konzentration der Mittel entgegenliefe, von dem die Effizienz der Fördermaßnahmen abhängt.

Tabelle 2: Entwicklung der Bevölkerung in den aus den Strukturfonds geförderten Gebieten

(Bevölkerungs- zahlen von 1995)	Bev. in den Fördergeb. (in 1.000 Einw.)	Bev. in den Fördergeb. % EU = 100	Ziel-1-Bev. 1.000 pro Kopf	Ziel-2-Bev. EU = 100
EUR12 1989	140.600	43,3	69.700	21,4
EUR15 1995	185.600	49,8	94.000	25,2
EUR26 2000+	291.400	60,9	199.800	41,7

Darüber, wie sich die Erweiterung kurz- und mittelfristig auf die Entwicklung in den Regionen der Fünftehner-Union auswirkt, lassen sich nur schwierig Aussagen treffen. Es könnten sowohl positive als auch negative Effekte eintreten. Auf jeden Fall wird sich das Regional- und Sozialgefälle in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten durch die Erweiterung nicht spürbar verringern. Die Kohäsionspolitik, in der die Solidarität innerhalb der Gemeinschaft zum Ausdruck kommt, wird sich daher weiterhin auf sämtliche Problemgebiete in der EU zu erstrecken haben.

Für die entwicklungsschwachen Regionen der Fünftehner-Union, die das Kriterium für die Förderwürdigkeit nach Ziel 1 in jeder Hinsicht erfüllen, müssen also die Fördermaßnahmen im Rahmen eines integrierten Ansatzes fortgeführt werden, desgleichen für Gebiete in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten, die sich im Wandel oder in Umstellung befinden. Aus Effizienzgründen sollte die Unterstützung der Gemeinschaft auf die Regionen konzentriert werden, die die größten Schwierigkeiten haben. Für die anderen Regionen, die nicht mehr im strengen Sinne die Förderkriterien erfüllen, wäre eine Übergangsregelung anzuwenden, um Störungen ihrer Wirtschaft zu vermeiden.

Das heißt also, daß die Unterstützung für die Regionen mit Entwicklungsrückstand wichtigste Aufgabe der Kohäsionspolitik bleiben muß. Auch für in Schwierigkeiten befindliche Regionen und gesellschaftliche Gruppen in wohlhabenderen Mitgliedstaaten wird sie fortgeführt werden müssen.

3.4. Die Anpassungsstufen

Die für die Jahrhundertwende zu erwartenden wichtigen Änderungen verlangen nach neuartigen strukturpolitischen Antworten, die einer erweiterten EU gerecht werden. Dies erfordert verschiedene Phasen der Anpassung, sowohl für die 15 als auch für die künftigen Mitgliedstaaten.

Auch wenn sich die Beitrittskandidaten in bezug auf die Umsetzung der Strukturpolitik in einer äußerst schwierigen Lage befinden, wird allgemein davon ausgegangen, daß sie alle in der Lage sind, den *acquis* in diesem Bereich in einem Zeitraum von 5 bis 10 Jahren zu übernehmen; die Dauer dieser Übergangszeit hängt von der Qualität ihrer Vorbereitung ab, die in drei Stufen zu organisieren wäre:

- die Heranführungsphase, auf die sich die gegenwärtige finanzielle Vorausschau bezieht (1997-99);
- vom Jahre 2000 bis zum Beitrittstermin sowie für den nächsten Programmplanungszeitraum geht es darum, ein Systemanzuwenden, das den Strukturfördermaßnahmen so nahe wie möglich kommt, um auf die Verwaltung der künftigen Programme vorzubereiten;
- ab dem Beitritt muß die Förderung aus den Strukturfonds durchgeführt werden, unter Berücksichtigung des in der EU laufenden Programmplanungszeitraums.

Damit einhergehen muß eine Erhöhung der Eigenbeteiligung der Empfängerländer und die allgemeine Anwendung der Regel der Kofinanzierung durch Beteiligung der verschiedenen Gebietskörperschaften sowie des Privatsektors. Die Programme sollten auf denselben Zeitraum ausgerichtet werden wie die Strukturfördermaßnahmen.

Den Behörden in den Empfängerländern sollte im Bereich des Managements durch besondere Maßnahmen geholfen werden, sich an eine Situation erhöhter Disziplin und Verantwortlichkeit anzupassen und sich auf den Zeitraum nach dem Beitritt vorzubereiten.

In der Übergangszeit nach dem Beitritt (bis zum nächsten Programmplanungstermin der Strukturfonds) kommen die neuen Mitgliedstaaten in vollem Umfang in den Genuß der Förderung durch die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds, auf der Grundlage der jeweiligen Förderkriterien, in Kontinuität zu den bereits festgelegten Prioritäten und entsprechend den in den Zeitabschnitten zuvor erzielten Ergebnissen.

Für das Fördermittelvolumen werden maßgeblich sein die Absorptionskapazität, die erforderliche Effizienz der Strukturförderung sowie das Ziel, die Fördermittel pro Kopf der Bevölkerung allmählich anzuheben. Der Eigenbeteiligungsanteil der neuen Mitgliedstaaten wird schrittweise steigen müssen.

3.5. Fazit

Angeichts der schwierigen sozioökonomischen Lage in den Beitrittsländern, des raschen Übergangs zur Marktwirtschaft, in dem sie begriffen sind, und der umfangreichen Anstrengungen, deren es bedarf, um am Binnenmarkt teilzunehmen, hängt der Erfolg der Integration dieser Länder zum Teil von der Intensität der Strukturfördermaßnahmen ab, in deren Genuß sie kommen können, und damit von dem Grad ihrer Vorbereitung auf die Übernahme des *acquis*.

Die Nachteile der Regionen, die gegenwärtig Fördermittel erhalten (insbesondere aufgrund von Ziel 1), werden sich durch das Hinzukommen neuer Mitgliedstaaten nicht spürbar verringern. Die Förderung durch die Gemeinschaft, die für ihren Aufholprozeß im Rahmen der Fünfzehner-Union entscheidend ist, muß daher unbedingt weiterlaufen.

Wünschenswert sind Änderungen im Sinne von mehr Effizienz und Kontrolle und zur stärkeren Vereinfachung im Rahmen der vier Grundprinzipien und der Haushaltsdisziplin; dies bedeutet, daß der 1999 erreichte relative Umfang der Kohäsionsfondsmittel (0,46 % des BSP der EU) aufrechterhalten werden muß. Diese

Notwendigkeit gilt sowohl für die gegenwärtigen Mitgliedstaaten als auch für die Beitrittskandidaten.

Bereits jetzt muß eine Heranführungsstrategie verfolgt werden; sie sollte abgestuft erfolgen und zwei Phasen umfassen (1997-99 im Rahmen der gegenwärtigen finanziellen Vorausschau, von 2000 bis zum jeweiligen Beitrittstermin unter Anwendung der Grundsätze und der Funktionsweise der Strukturfonds). Mit dem Beitritt kommen alle geltenden strukturpolitischen Vorschriften voll zur Anwendung, gegebenenfalls auch technische Anpassungsmechanismen, die eine besondere Anpassungsphase erforderlich machen könnten.

In der Perspektive einer größeren Ausdehnung des Gebiets der Gemeinschaft muß bei der Formulierung und Umsetzung von Maßnahmen in allen anderen gemeinsamen Politikbereichen auch der Aspekt des Zusammenhalts berücksichtigt werden, so daß einer völlig neuartigen Realität Rechnung getragen wird, die sich in verschiedenster Hinsicht auf die Ausgestaltung der Politikbereiche mit wichtiger regionaler oder raumordnungsbezogener Dimension auswirkt.

4. LANDWIRTSCHAFT

Nach Nutzfläche, Anteil am BIP und vor allem Anteil an der Gesamtbeschäftigung hat die Landwirtschaft in den Beitrittsländern ein größeres Gewicht als in der jetzigen EU. Im Durchschnitt sind über 22 % der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt, das heißt insgesamt 9,5 Millionen, gegenüber 5 % oder 8,2 Millionen in der EU. Auf die Landwirtschaft entfallen immer noch 9 % des BIP, in der EU dagegen nur 2,4 %.

Mit der Erweiterung würde sich die landwirtschaftliche Nutzfläche der Union um 60 Millionen ha auf annähernd 200 Millionen ha vergrößern. Von den 60 Millionen ha sind zwei Drittel Ackerland, was zu der derzeitigen Ackerfläche der EU von 77 Millionen ha 55 % hinzufügen würde, mit allerdings großen Unterschieden bei Bodengüte und klimatischen Bedingungen. Die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung, die für das Jahr 2000 in der bestehenden EU auf rund 6,6 Millionen vorausgeschätzt wird, dürfte sich mindestens verdoppeln; die in den Beitrittsländern je Beschäftigten verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche beläuft sich auf 9 ha, gegenüber 21 ha in der derzeitigen EU.

Die Erweiterung brächte für den Binnenmarkt über 100 Millionen Nahrungsmittelkonsumenten hinzu, sollten alle assoziierten Länder beitreten, wobei die durchschnittliche pro-Kopf-Kaufkraft jedoch nur rund ein Drittel so hoch ist wie in der jetzigen EU.

4.1. Die gegenwärtige Situation in den Beitrittsländern und mittelfristige Aussichten

Auch wenn es Anzeichen für eine Erholung gibt, vor allem im pflanzlichen Sektor, liegt die Agrarproduktion in den meisten Beitrittsländern im allgemeinen immer noch weit unter dem Niveau der Zeit vor Beginn der Transformation. Beeinträchtigt wurde das Produktionsvolumen durch eine rückläufige Nachfrage - Verbrauchersubventionen fielen weg, die allgemeine Wirtschaftslage verschlechterte sich - und durch den Druck auf die Gewinnspanne der Landwirtschaft (die Preise für Vorprodukte stiegen viel schneller als die für die Endprodukte). Die pflanzliche Erzeugung hielt sich im allgemeinen besser als die tierische. Die meisten MOEL sind in den letzten Jahren zu Nettoimporteuren von Agrarprodukten und Lebensmitteln geworden. Für viele Beitrittskandidaten hat sich die EU zum wichtigsten Handelspartner für agrarische Nahrungsmittel entwickelt, und sie sind, Ungarn ausgenommen, in immer stärkerem Maße Nettoimporteure gegenüber der EU.

Im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft kommt es in den meisten MOEL zu einer weitreichenden Umstrukturierung der Landwirtschaft, beginnend mit der Privatisierung von Boden und Anlagen. Mittelfristig ist mit einem Anhalten der Umstrukturierung zu rechnen, und zwar auch in den nachgelagerten Bereichen, die selbst unter Rationalisierungsdruck stehen, um Überkapazitäten abzubauen und veraltete Technologie durch moderne zu ersetzen. Die Kapazität zur Aufnahme von Arbeitskräften dürfte sich

durch die fortgesetzte Umstrukturierung in der Landwirtschaft verringern, so daß eine Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft erforderlich wird.

Das Tempo der Strukturreform wird jeweils stark davon abhängen, ob ein funktionierender Bodenmarkt entsteht; bisher wirkte sich hier in den meisten Ländern hinderlich aus, daß endgültige Eigentumsregelungen noch auf sich warten lassen. Eine Rückkehr zur Rentabilität in der Landwirtschaft wird gleichzeitig im hohen Maße davon abhängen, ob wettbewerbsfähige nachgelagerte Branchen vorhanden sind und der Landwirtschaftssektor selbst reorganisiert wird, z.B. durch gemeinsamen Einkauf von Vorprodukten und eine Stärkung der Verhandlungsposition gegenüber der Nahrungsmittelindustrie und den Vertriebswegen.

Die Agrarpreise liegen in den Beitrittsländern im allgemeinen erheblich unter denen der EU, auch wenn von Land zu Land und von Produkt zu Produkt erhebliche Unterschiede bestehen. 1995 lagen die Preise ab Hof in den Beitrittsländern bei 40 bis 80 % des EU-Niveaus, bei einigen wenigen Ausnahmen in beide Richtungen. Am höchsten waren die Preise im allgemeinen bei Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, während es bei Rindfleisch, Milch und Molkereiprodukten, Zuckerrüben und bestimmten Obst- und Gemüsesorten ein größeres Gefälle gab. Bei der Fleischerzeugung mit Getreidefütterung (Schweine und Geflügel) waren die Preisunterschiede relativ gering. Freilich darf nicht allein von den im allgemeinen niedrigen Preisen ab Hof in den Beitrittsländern ausgegangen werden; zu berücksichtigen sind auch die Effizienzmängel, die in vielen Ländern in den nachgelagerten Bereichen bestehen, so daß es beispielsweise nicht außergewöhnlich ist, daß der Preis für Weizen bei Erreichen der Grenze doppelt so hoch oder noch höher ist als bei Verlassen des Hofes. Die niedrigen Preise für Milchprodukte und Rindfleisch sind darauf zurückzuführen, daß der Rückgang der Produktion erst jetzt dem Nachfrageverfall zu entsprechen beginnt; außerdem können in ihnen Qualitätsunterschiede zum Ausdruck kommen.

Mit der Zeit ist damit zu rechnen, daß sich das Preisgefälle zu einem gewissen Maße durch eine relativ hohe Inflation (die nicht voll durch Abwertung der Währung kompensiert wird) und durch steigende Inlandsagrarpreise (da sich die Lebensmittelnachfrage etwas schneller erholt als das Angebot) verringert. In einer Situation steigender Produktion würden die Produktionskosten in stärkerem Maße die Preise beeinflussen. Außerdem wird sich die Entwicklung der EU-Preise in den nächsten Jahren auf das Preisgefälle auswirken (siehe 4.4).

In den meisten Mitgliedstaaten finden Maßnahmen zur Stabilisierung des Agrarsektors statt, nachdem die ersten Jahre des Überganges Störungen mit sich gebracht hatten. In den einzelnen Ländern nimmt die Unterstützung der Landwirtschaft unterschiedliche Formen an, die von GAP-ähnlichen Interventionen und Grenzmaßnahmen bis zu administrativen Kontrollen reichen, die denen der zentralen Verwaltungswirtschaft noch sehr ähneln. In Anbetracht der Haushaltsprobleme vieler Staaten dürfte sich der Umfang der staatlichen Hilfen für die Landwirtschaft nicht stark erhöhen, was die Möglichkeiten von Marktintervention und Strukturhilfen begrenzt. Der Einsatz von Importprotektionsmaßnahmen innerhalb des GATT-Rahmens dürfte zunehmen, doch ist der Spielraum für den Inlandspreisanstieg dadurch beschränkt, daß immer noch ein hoher

Anteil des Einkommens der privaten Haushalte auf Nahrungsmittel verwendet wird und in vielen Ländern die Inflation immer noch viel zu hoch ist.

4.2. Erweiterung unter Beibehaltung des Status quo: Produktionsprojektionen und Auswirkungen auf den Haushalt

Unter Zugrundelegung des zu erwartenden Tempos der Umstrukturierung in Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie wurde in den Länderstudien und im Agrarstrategiepapier von 1995⁵ eine erste Bewertung der längerfristigen Entwicklung des Agrarsektors in den Beitrittsländern unternommen. Diese langfristigen Projektionen für die einzelnen Produktsektoren sind in der Zwischenzeit teilweise überarbeitet worden, unter Einbeziehung neuer Daten zur allgemeinen Wirtschaftslage und den Agrarmärkten in den Beitrittsländern, die seither vorliegen. In den meisten Beitrittsländern vollzieht sich die Erholung in der Landwirtschaft etwas langsamer als angenommen, da bedeutsame Strukturnachteile hindernd wirken (definitive Klärung der Eigentumsfragen, Kapitalknappheit, ineffiziente nachgelagerte Bereiche).

In den kommenden Jahren wird das Agrarpreisgefälle zwischen den Beitrittskandidaten und der EU, wie oben bereits dargelegt (4.1), durch verschiedene Faktoren beeinflußt werden. Zwar läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum vorhersehen, wie groß das Gefälle zum Termin des Beitritts ist, doch ist es wahrscheinlich, daß es noch immer erhebliche Preisunterschiede geben wird, vor allem bei Molkereiprodukten, Zucker und bestimmten Obst- und Gemüsesorten. Bei Getreide und Rindfleisch könnten sie dann weitgehend verschwunden sein, wenn die von der Kommission vorgeschlagenen Reformen durchgeführt werden. Besteht beim Beitritt ein erhebliches Preisgefälle, so würde eine jähe Einführung des GAP-Preisniveaus die Lebensmittelpreise in den Ländern erhöhen, in denen bereits jetzt die privaten Haushalte einen relativ großen Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben. Die Agrarproduktion würde angeheizt, die Binnennachfrage gedämpft; gleichzeitig würden sich die Grundstoffpreise für die Nahrungsmittelbranche erhöhen, die wiederum stärkerem Wettbewerbsdruck seitens des Marktes der Gemeinschaft ausgesetzt wäre.

Die Projektionen für Erzeugung und Verbrauch der wichtigsten pflanzlichen und tierischen Produkte erstrecken sich auf die Zeit bis 2005. Als Arbeitshypothese⁶ für die Wirkungsanalyse wurde davon ausgegangen, daß alle Beitrittskandidaten im Jahre 2002 beitreten und damit beginnen, die GAP in ihrer derzeitigen Gestalt anzuwenden, d.h. einschließlich der quantitativen Beschränkungen wie Flächenstillegung und

⁵ "Lage und Aussichten der Landwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Ländern", 10 Länderstudien und eine Zusammenfassung, von der GD VI im Juli 1995 als Arbeitspapiere veröffentlicht; eine Studie über "Alternative Strategien für die Entwicklung der Beziehungen im Bereich der Landwirtschaft zwischen der EU und den assoziierten Ländern im Hinblick auf deren künftigen Beitritt" (Agrarstrategiepapier), eine Mitteilung (CSE(95)607 vom 29.11.1995), die die Kommission im Dezember 1995 dem Madrider Europäischen Rat vorgelegt hat.

⁶ Das hier verwendete Beispiel ist rein hypothetisch und wird nur aus Anschaulichkeitsgründen verwendet. Es präjudiziert in keiner Weise den tatsächlichen Beitrittstermin, die Anzahl der tatsächlich beitretenden Länder und die Modalitäten einer etwaigen Übergangsphase; all dies wird erst in den künftigen Beitrittsverhandlungen festgelegt.

Produktionsquoten für Milch und Zucker, und ihre Preise allmählich an das EU-Niveau heranführen.

Was die **pflanzliche Erzeugung** anbetrifft, so würden die MOEL-10 im Jahre 2005 zu Nettoimporteuren von *Getreide* (Einfuhrüberschuß: rund 1 Mio. t), während in den EU-15-Ländern ein Überschuß von 40 Mio. t erzeugt würde. Ohne Flächenstillegung wäre mit einem Überschuß von einigen Millionen Tonnen zu rechnen. Unter der Annahme einer gleichbleibenden Preßkapazität nach dem Jahre 2000 würde das für die Ausfuhr zur Verfügung stehende Volumen an *Ölsaaten* um 0,9 Mio. t zunehmen, selbst wenn einige Flächen stillgelegt werden müssen, während die EU15 einen Importbedarf von 16 Mio. t haben. Bei *Zucker* wird für die CEFTA-Länder⁷ bis 2005 ein Überschuß vorausgeschätzt (selbst bei Stabilisierung der Produktion durch Anwendung von Quoten). Da die Kosten der Zuckererzeugung immer noch relativ hoch sind und in den CEFTA-Ländern weiterhin Überkapazität im Verarbeitungssektor besteht, läßt sich nicht sagen, ob die Entwicklung der Überschußproduktion über den gesamten Vorausschätzungszeitraum gehalten werden kann. Der CEFTA-Überschuß von rund 750.000 t im Jahre 2005 käme zu dem wachsenden EU15-Überschuß von 3,5 Mio. t hinzu.

Was die **tierische Erzeugung** anbetrifft, so würde sich die Milchproduktion durch die Anwendung der *Milchquoten* (mit einem gewissen Spielraum für eine Erhöhung in den Jahren zuvor) nach 2002 stabilisieren. Mit einsetzender Preisangleichung würde sich allerdings die Zunahme des Inlandsverbrauchs in den Beitrittsländern abschwächen (bei tierischen Erzeugnissen ist das Preisgefälle im allgemeinen größer als bei pflanzlichen), wodurch sich der Milchüberschuß von 2000 bis 2005 mehr oder weniger verdoppeln würde (auf 2 Mio. t), zusätzlich zu dem wachsenden EU15-Überschuß von 9,4 Mio. t. Bei *Rindfleisch* würde die 2002 einsetzende Preisangleichung die Produktion anheizen und den Verbrauch beeinträchtigen, wodurch der Überschuß schnell auf 435.000 t im Jahre 2005 steigen würde; er käme zu einem EU15-Überschuß von 0,5 Mio. t hinzu. Der *Schweinefleischverbrauch* würde nach dem Beitritt eher stagnieren, die Produktion dagegen weiter zunehmen, was zu einem Überschuß von 252.000 t im Jahre 2005 führen würde, gegenüber einem EU15-Überschuß von 0,7 Mio. t. Der *Geflügelfleischüberschuß* hält sich nach den Projektionen nach dem Jahre 2000 relativ stabil zwischen 170.000 und 194.000 t, während er in den EU15 0,4 Mio. t beträgt.

Zu Marktungleichgewichten könnte es auch bei *Tafelwein* sowie bei bestimmten *Gemüse- und Obstsorten* kommen.

Folgt man dem hypothetischen Szenario einer Anwendung der GAP in ihrer gegenwärtigen Gestalt bei Beitritt aller zehn assoziierter Staaten im Jahre 2002, so würden die **budgetären Auswirkungen** der Erweiterung in zusätzliche Ausgaben in der Größenordnung von 11 Mrd. ECU pro Jahr bis zum Jahre 2005 im Rahmen des EAGFL, Abteilung Garantie, bestehen; annähernd 7 Mrd. ECU würden hiervon auf Direktzahlungen (d.h. Zahlungen für Ackerkulturen und Tierprämien) entfallen, auf begleitende Maßnahmen (Agrar-Umwelt-Programme, Aufforstung und Vorruhestand) 1,5 Mrd. ECU. Marktstützungsmaßnahmen (im wesentlichen Interventionen und

⁷ CEFTA: Central European Free Trade Area, mitteleuropäischer Freihandelsraum; Mitglieder: Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik und Slowenien.

Ausfuhrerstattungen) in den MOEL-10 würden bis zu 2,5 Mrd. ECU ausmachen, die hauptsächlich in den Milchsektor flössen.

4.3. Weitere Auswirkungen der Erweiterung: Anpassungsdruck und Übernahme des *Acquis*

Mit der Erweiterung werden zwischen den gegenwärtigen und den neuen Mitgliedern (wie auch zwischen den neuen Mitgliedern untereinander) alle Beschränkungen des Handels mit Agrarprodukten und agroindustriellen Produkten wegfallen. Da dieser Sektor im Rahmen der Europa-Abkommen relativ geschützt geblieben ist, kann mit einem erheblichen zusätzlichen Anpassungsdruck sowohl auf den Primärsektor als auch auf die Ernährungswirtschaft gerechnet werden, sobald für die Volkswirtschaften der MOEL die Bedingungen des EG-Binnenmarkts gelten. Die Umstrukturierung dürfte mit einer umfangreichen Freisetzung von Arbeitskräften einhergehen. Umgekehrt ist zu erwarten, daß einige Sektoren in der gegenwärtigen Union, und zwar vor allem bestimmte Obst- und Gemüsesorten, verstärkten Wettbewerbsdruck durch den erweiterten Markt erfahren.

Die Kohärenz des Binnenmarktes, zu der auch die Sicherung eines hohen Verbraucherschutzniveaus gehört, setzt voraus, daß die neuen Mitgliedstaaten den *acquis* im Bereich des freien Verkehrs von Tieren und Agrarprodukten der Union übernehmen⁸. Die vollständige Anwendung dieses *acquis*, die zum Wegfall der Binnengrenzen führt, erfordert nicht nur die Harmonisierung der gesetzlichen Vorschriften, sondern auch eine taugliche Kontroll- und Inspektionsinfrastruktur in den Beitrittsländern, damit der *acquis* sowohl im Inland als auch an den Außengrenzen wirksam umgesetzt wird.

Die adäquate Übernahme und Anwendung dieser Anforderungen in den Beitrittsländern ist für die menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit in der erweiterten Union insgesamt von entscheidender Bedeutung. Dies muß geleistet sein, bevor der freie Verkehr von Agrarprodukten ohne Grenzkontrollen eingeführt werden kann. Die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen erfordert zusätzliche Investitionen im öffentlichen Sektor, da entsprechende Prüf- und Erprobungskapazitäten aufgebaut werden müssen, sowie erhebliche Investitionen im Privatsektor, um die ernährungswirtschaftlichen Betriebe zu modernisieren, damit sie die Anforderungen und Normen der EU erfüllen.

4.4. Auswirkungen auf die verschiedenen Politikbereiche

Was die Marktordnungspolitik anbetrifft, so zeigen die Projektionen für die wichtigsten Grundstoffmärkte, daß die Übernahme des *acquis* in seiner gegenwärtigen Gestalt in den meisten Sektoren der Beitrittsländer zu höheren Überschüssen führen dürfte, die zu den wachsenden Marktungleichgewichten, die für die bestehende EU nach 2000 prognostiziert werden, noch hinzukämen. Ist bei den agrarischen Grundstoffen für das nächste Jahrzehnt auch mit einer günstigen Entwicklung der Weltmarktpreise zu rechnen, so dürfte doch

⁸ In dem Weißbuch der Kommission über die "Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union" ist eine Analyse der Angleichung der tier- und pflanzengesundheitlichen und Tierernährungsvorschriften sowie der Vermarktungsnormen in bezug auf den Binnenmarkt enthalten.

zwischen dem EU-Inlandspreisniveau und dem Weltmarkt ein erhebliches Gefälle bleiben. Aufgrund der WTO-Regeln über Exportsubventionen wäre es der erweiterten Union verwehrt, ihre Überschüsse auf Drittlandsmärkten abzusetzen.

Dadurch wird es wahrscheinlich notwendig werden, die bestehenden Stützungsmaßnahmen anzupassen. Mittelfristig ist im Prinzip mit einer Umorientierung der GAP mit weniger Gewicht auf Preisstützung und stärkerer Ausrichtung auf direkte Einkommensbeihilfen sowie ländliche Entwicklung und Umweltpolitik zu rechnen, wie bereits im Agrarstrategiepapier von 1995 vorgeschlagen. Durch Reduzierung des Preisgefälles und Unterstützung der Strukturanpassung würde eine solche neue Orientierung der GAP den Bedürfnissen der Beitrittsländer entgegenkommen.

Im Kontext des Beitritts der MOEL erscheint es konstruktiver, in einer Übergangszeit nicht das System der Direktzahlungen an die Landwirte anzuwenden, sondern erhebliche Mittel für Strukturreformen und ländliche Entwicklung einzusetzen. Im Rahmen der Reform von 1992 waren Zahlungen je Hektar oder je Tier ja als Ausgleich für die verminderte Preisstützung in diesen Sektoren gedacht. Beim Anschluß an die GAP werden sich für die Erzeuger in den Beitrittsländern hingegen höchstwahrscheinlich Preiserhöhungen ergeben. Kämen auch noch Direktzahlungen hinzu, so wäre dies für viele von ihnen eine übermäßige Zufuhr an Geldmitteln. Würden sich durch direkte Zahlungen die Einkommen für Landwirte stark erhöhen, für andere Berufsgruppen dagegen nicht, so könnte dies eine Einkommensungleichheit entstehen lassen, die rasch zu sozialen Spannungen in den betreffenden Ländern und Regionen führt. Andererseits brauchen die Beitrittsländer unbedingt Strukturverbesserungsprogramme für die Landwirtschaft und die unmittelbar nachgelagerten Bereiche, da hier immer noch unbewältigte strukturelle Hindernisse bestehen; des weiteren muß die ländliche Entwicklung angesichts des wirtschaftlichen Diversifikationsbedarfs in den ländlichen Gebieten unbedingt vorangetrieben werden.

Was die Übernahme des Binnenmarkt-*Acquis* im Agrarsektor anbetrifft, so unternehmen die Beitrittskandidaten zur Zeit Anstrengungen, um ihre Rechtsvorschriften an die der Union anzugleichen und die erforderlichen Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Große Unterschiede bestehen aber noch zwischen den Beitrittsländern, was die Angleichung der Rechtsvorschriften und die Übernahme der Binnenmarktanforderungen anbetrifft, so daß es für eine Reihe von Ländern schwierig wäre, den *acquis* vom ersten Tage ohne Übergangsmaßnahmen anzuwenden.

5. BINNENMARKT SOWIE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

5.1. Binnenmarkt

Die Verwirklichung des im EG-Vertrag vorgesehenen freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital setzt voraus, daß die Gemeinschaftsregelungen für die Annäherung der Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit sowie Umwelt- und Verbraucherschutz wirksam umgesetzt und die nationalen Rechtsvorschriften gegenseitig anerkannt werden. Ebenso wichtig ist die Einrichtung bzw. Koordinierung gesetzlicher Zertifizierungs- und gegebenenfalls Überwachungsverfahren. Auch die Schaffung eines Klimas des gegenseitigen Vertrauens ist für einen ordnungsgemäß funktionierenden Binnenmarkt unerlässlich. Wenngleich der größte Teil des Binnenmarkts bereits verwirklicht ist, dürften in den kommenden Jahren doch noch verschiedene horizontale und sektorale Maßnahmen eingeführt werden, die auf seine Vollendung und Konsolidierung abzielen.

Von einem Binnenmarkt in einer erweiterten Union sind große Vorteile zu erwarten: Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit, größere Auswahl für den Verbraucher, stärkerer Wettbewerb, effizientere Allokation der Produktionsfaktoren. Allerdings dürfte der Anpassungsprozeß auch zu sektoralen und regionalen Spannungen führen (*siehe Abschnitt 2*). Während sich die greifbaren Vorteile der Erweiterung positiv auf den Binnenmarkt auswirken würden, da sie das Vertrauen in seine Grundprinzipien stärken, könnten aus dem Anpassungsprozeß erwachsende Spannungen sowohl bei den Beitrittsländern als auch den derzeitigen Mitgliedstaaten protektionistische Reaktionen hervorrufen. Unzureichende Transport- und Telekommunikationsnetze könnten die Funktionsweise des Binnenmarkts stören und die Vorteile der Erweiterung schmälern. Würde der *acquis* der Gemeinschaft von den Verwaltungen und Wirtschaftsteilnehmern in den Beitrittsländern überdies nur unzureichend umgesetzt, so könnte dies die Funktionsweise des Binnenmarkts verzerren und den Verbrauchern in der gesamten Europäischen Union schaden. Dies könnte wiederum Reaktionen hervorrufen. Es ist daher von größter Bedeutung, daß so zentrale Bestimmungen wie Konformitätsprüfung, Produkthaftung und allgemeinen Produktsicherheit so rasch wie möglich eingeführt werden.

Freier Warenverkehr:

Sowohl in den Beitrittsländern als auch den derzeitigen Mitgliedstaaten könnte der freie Warenverkehr zu erheblichen Belastungen im Anpassungsprozeß führen, insbesondere in Sektoren, in denen die Europa-Abkommen nur eine begrenzte Liberalisierung vorsehen und in denen mit beträchtlichen Verlagerungen zu rechnen ist (*siehe Abschnitt II.2*).

Die Einführung gemeinsamer Mindestnormen und -standards - wie sie im Gemeinschaftsrecht vorgesehen ist - dürfte auf seiten der Beitrittsländer sehr erhebliche

verwaltungstechnische und finanzielle Anstrengungen erfordern (*siehe folgende Abschnitte*). Andererseits könnte eine mangelhafte Umsetzung durch einen Staat auch in den anderen Mitgliedstaaten schweren Schaden für die öffentliche Gesundheit, die Verbraucher oder die Umwelt verursachen. Außerdem könnte sie den Wettbewerb zu Lasten der Wirtschaftsteilnehmer in jenen Mitgliedstaaten verzerren, die die entsprechenden Standards und Normen einhalten. Unter diesen Umständen würde das gegenseitige Vertrauen untergraben, so daß die Mitgliedstaaten versucht sein könnten, mit restriktiven Maßnahmen zu reagieren. Dabei bestünde die Gefahr, daß sich derartige Maßnahmen nicht nur gegen das betreffende neue Mitglied richten, sondern auch gegen andere Mitgliedstaaten. Derartige Fälle könnten auch als Vorwand für protektionistische Maßnahmen genutzt werden, die zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts führen würden.

Freier Kapitalverkehr:

Die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs setzt ein solides Finanzsystem und dauerhafte Fortschritte bei der wirtschaftlichen Stabilisierung sowie eine tragfähige Zahlungsbilanz voraus. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so könnte die Liberalisierung die Zahlungsbilanz der Beitrittsländer ernsthaft belasten und zumindest teilweise zur Wiedereinführung von Beschränkungen des Kapitalverkehrs führen. Allerdings sind im EG-Vertrag selbst bereits Präventivvorkehrungen (z.B. Zahlungsbilanzstützung) und vorübergehende Schutzmaßnahmen vorgesehen. Diese Bestimmungen dürften den Beitrittsländern ausreichenden Schutz bieten, ohne daß die Funktionsweise des Binnenmarkts insgesamt gestört wird. Gravierende Probleme könnten außerdem auftreten, wenn Finanzinstitute in den Beitrittsländern zahlungsunfähig würden und ein Vertrauensschwund bei der Öffentlichkeit und bei den institutionellen Anlegern einträte, der in eine Währungskrise münden könnte. Doch auch hier wären die auf die übrige Europäische Union ausgehenden externen Effekte angesichts des relativ begrenzten Umfangs der Finanzsektoren dieser Länder vermutlich zu bewältigen. Ein solides Finanzsystem und dauerhafte Fortschritte bei der wirtschaftlichen Stabilisierung und Reform in den Beitrittsländern könnten die positiven Auswirkungen der Kapitalmobilität verstärken und potentielle nachteilige Wirkungen eindämmen.

Freier Dienstleistungsverkehr:

Die Auswirkungen der Erweiterung auf den freien Dienstleistungsverkehr sind aufgrund der Vielzahl und der enormen Vielfältigkeit der betroffenen Bereiche besonders schwer abzuschätzen. Die Bereiche Transport, Energie und Telekommunikation werden in nachstehenden Abschnitten behandelt. Bei bestimmten Dienstleistungsarten sind Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erforderlich, bevor der freie Dienstleistungsverkehr hergestellt werden kann. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, besteht wie beim Warenverkehr die Gefahr einer Aufsplitterung des Binnenmarkts. Vor allem bei **Finanzdienstleistungen** scheint eine Stärkung der Solidität und Effizienz der Finanzsysteme in allen Beitrittsländern unerläßlich. Die Aufsichtsbehörden müssen die Qualifikationen und Fähigkeiten erwerben, die für eine vollständige Umsetzung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften (Eigenkapitalanforderungen, technische Koeffizienten, qualitative Anforderungen an die Geschäftsleitung und Aktionäre von Finanzinstituten usw.) erforderlich sind. Würde der freie Dienstleistungsverkehr ohne die

entsprechenden Rechtsvorschriften auf die Finanzinstitute der Beitrittsländer ausgeweitet, so könnten die Niederlassungsfreiheit und der europäische Paß konterkariert werden.

Freizügigkeit:

Die Freizügigkeit der *Arbeitnehmer* gehört zu den im EG-Vertrag verankerten Grundfreiheiten. Wie vorstehend erläutert (*Abschnitt II.2*), dürften die Wanderungsbewegungen sowohl von den Beitrittsländern in die derzeitigen Mitgliedstaaten als auch zwischen den Beitrittsstaaten aufgrund der großen Lohnunterschiede und der eingeschränkten Freizügigkeit vor dem Beitritt zunehmen. Befürchtungen hinsichtlich einer "Überflutung" der Arbeitsmärkte der derzeitigen Mitgliedstaaten durch Massenwanderungen scheinen jedoch angesichts der Erfahrungen mit früheren Erweiterungen unbegründet. Danach hängen Wanderungsbewegungen vielmehr von der Wirtschaftslage und den Wirtschaftsaussichten als vom Recht auf Freizügigkeit ab. Maßnahmen zur Abfederung der Anpassungsbelastungen werden selbstverständlich unerlässlich sein, um zu gewährleisten, daß das Recht auf Freizügigkeit nicht unter Druck gerät.

Die Anwendung des *acquis* im Bereich der Freizügigkeit *anderer Personengruppen* dürfte keine größeren Problemen aufwerfen. Die bestehenden Vorschriften werden vermutlich ausreichen, um die Anpassungsbelastungen in Grenzen zu halten: Für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für Studenten, Rentner und sonstige nichterwerbstätige Personen gelten bestimmte Voraussetzungen (Nachweis ausreichender Mittel, Sozialversicherungsschutz); das Recht zur Ausübung eines freien Berufs ist ebenfalls mit bestimmten Auflagen verknüpft, so z.B. dem Nachweis eines anerkannten Befähigungsnachweises mit einer Studienmindestdauer; in bestimmten Berufen im Gesundheitsbereich sind Schutzbestimmungen gegen übermäßige Wanderungsbewegungen vorgesehen. Die Familienzusammenführung aller Gruppen von Personen aus den Beitrittsländern, die derzeit ihren Wohnsitz in der Europäischen Union unterhalten, könnte eine gewisse Belastung für Sozialversicherungssysteme und Infrastruktur sowie für den Arbeitsmarkt mit sich bringen. Schließlich müssen auch die Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Gesellschaftsrechts und der Rechnungslegung in den Beitrittsländern rigoros umgesetzt werden, damit das Niederlassungsrecht der Unternehmen (das Pendant zur Freizügigkeit natürlicher Personen) nicht zu Unsicherheit für Dritte außerhalb der Beitrittsländer führt.

Wettbewerbspolitik:

Die Wettbewerbspolitik dürfte durch die Erweiterung nicht tiefgreifend beeinflusst werden. Ihre unmittelbare und einheitliche Umsetzung in einem erweiterten Wirtschaftsraum durch eine einzige Behörde dürfte ihre Effizienz erhöhen. Allerdings könnten durch die Erweiterung Probleme bei der wirksamen Durchsetzung der Wettbewerbspolitik auftreten. Vor allem die größere und komplexere administrative Belastung bei der Umsetzung der Wettbewerbspolitik wird für die Kommission eine Herausforderung darstellen.

Im Bereich des *Kartellrechts* schreitet die Anpassung der Rechtsvorschriften bei den meisten Beitrittskandidaten zufriedenstellend voran. Wettbewerbsbehörden wurden eingesetzt, die das einschlägige Recht vollstrecken sollen. Allerdings ist über die Annäherung der Rechtsvorschriften hinaus eine "Wettbewerbskultur" erforderlich. Falls

eine solche "Wettbewerbskultur" zum Zeitpunkt des Beitritts noch nicht in vollem Umfang erreicht wurde - was wahrscheinlich ist -, so könnten sich bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts Probleme ergeben. Die Erweiterung könnte auch die Bemühungen der Kommission in Frage stellen, die Durchsetzung der Wettbewerbspolitik stärker zu dezentralisieren und den Mitgliedstaaten zu übertragen, wobei gleichzeitig für eine einheitliche Durchsetzung gesorgt wird.

Im Bereich *staatlicher Beihilfen* sollten die Anstrengungen im Rahmen der Heranführungsstrategie verstärkt werden. Politischer Widerstand gegen die Anpassung an den *acquis* muß überwunden werden, da die Erweiterung andernfalls die Funktionsweise des Binnenmarkts zu verzerren droht. Die derzeitigen Regelungen scheinen genügend Flexibilität zu bieten, um etwaigen Besonderheiten der Beitrittsländer Rechnung zu tragen. Zu gewährleisten wäre außerdem, daß die zuständigen Verwaltungsbehörden der Beitrittsländer die einschlägigen Wettbewerbsregeln ordnungsgemäß umsetzen können. Verfügen insbesondere die Überwachungsbehörden der Beitrittsländer nicht über die Befugnisse, Fähigkeiten und die notwendige politische Unterstützung, um für ausreichende Transparenz bei der Bewilligung staatlicher Beihilfen zu sorgen, so würde dies die Arbeitsbelastung und die Schwierigkeiten der Kommission in diesen Angelegenheiten beträchtlich erhöhen. Die Erweiterung wird sich auch auf die Politik im Bereich der Regionalbeihilfen auswirken: Bleiben die derzeitigen Regelungen unverändert, so könnten einige Fördergebiete in den heutigen Mitgliedstaaten aufgrund der Zunahme der Fördergebiete insgesamt und der rechnerischen Auswirkung auf das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der EU verdrängt werden.

Was *staatliche Monopole* kommerzieller Art, öffentliche Unternehmen und Unternehmen mit Allein- oder Sonderberechtigungen angeht, so könnten sich aufgrund der besonderen Beschaffenheit von Transformationsökonomien Probleme ergeben, die sich allerdings durch die im EG-Vertrag vorgesehene Flexibilität und die Ausarbeitung geeigneter Verfahren für die allmähliche Integration staatlicher Monopole bewältigen lassen dürften.

Zoll und indirekte Steuern:

Das Funktionieren des Binnenmarkts insgesamt hängt in hohem Maße davon ab, daß die Außengrenzen der EU wirksam und effizient geschützt und kontrolliert werden, damit die gemeinsame Handels-, Argar- und Fischereipolitik der Gemeinschaft sowie ihre Maßnahmen in sonstigen Bereichen umgesetzt und durchgesetzt werden können. Die Fähigkeit der Beitrittskandidaten, diesen Schutz und diese Kontrolle zum Zeitpunkt ihres Beitritts zu gewährleisten, ist eine klare Beitrittsvoraussetzung. Die zunehmende Informatisierung der Zolldienste in der Gemeinschaft (z.B. Zolltarife, Transitsysteme, gegenseitige Amtshilfe) könnte für die Beitrittsländer eine zusätzliche Herausforderung darstellen.

Die seit 1993 geltenden Regelungen im Bereich der indirekten Steuern, insbesondere der innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuer (MwSt), erfordern eine hochgradige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, einschließlich einer angemessenen administrativen Infrastruktur und komplexer Verfahren zur administrativen Zusammenarbeit. Führen die Beitrittsländer die erforderliche administrative Zusammenarbeit nur unzulänglich durch, so könnte dies zu Problemen wie Steuerflucht und Steuerbetrug führen, die den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren würden.

Derartige Schwierigkeiten könnten sich bei der Einführung des neuen gemeinsamen MwSt-Systems noch verschärfen. Ähnliche Probleme könnten sich auch auf die Erhebung und die Höhe der Eigenmittel auswirken.

5.2. Wirtschafts- und Währungsunion

Die Erweiterung soll in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion stattfinden. Alle Mitgliedstaaten müssen sich dem WWU-Ziel verpflichten und sollten daher rechtzeitig zu einer Teilnahme am Euro-Gebiet in der Lage sein. Zwar ist unwahrscheinlich, daß die neuen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt ihres Beitritts zu einer Vollteilnahme am Euro-Gebiet imstande sein werden, doch wird die größte Herausforderung für sie nicht darin bestehen, sich dem Euro-Gebiet anzuschließen, sondern vielmehr darin, auch als nichtteilnehmende Länder den *acquis* der Gemeinschaft im WWU-Bereich einzuführen.

Der *acquis* hat sich seit dem Abschluß des EU-Vertrags verändert und wird sich mit dem Eintritt der Union in die dritte WWU-Stufe weiter verändern. Durch die WWU haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen, innerhalb deren alle Mitgliedstaaten - auch die nichtteilnehmenden Länder - operieren werden, gewandelt. An der WWU nehmen alle Mitgliedstaaten teil: Sie sind in die Verfahren zur wirtschaftspolitischen Koordinierung eingebunden, sind - mit Ausnahme der Sanktionsbestimmungen - an die Vorschriften zur Finanzdisziplin gebunden und müssen ihren Kapitalverkehr liberalisiert haben. Die nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten werden eine eigene Geldpolitik verfolgen können und mit bestimmten Einschränkungen am Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) teilnehmen; sie brauchen keine Währungsreserven auf die Europäische Zentralbank (EZB) zu übertragen und sind nicht an deren Leitlinien und Weisungen gebunden. Allerdings müssen ihre Zentralbanken unabhängig sein und das Ziel der Preisstabilität verfolgen. Schließlich haben alle Mitgliedstaaten ihre Wechselkurspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu behandeln. Von den neuen Mitgliedstaaten könnte erwartet werden, daß sie an einem neuen Wechselkursmechanismus teilnehmen, der ihre Währungen mit dem Euro verbindet.

Während des Aufholprozesses in den Reformländern lassen sich Kompromisse zwischen Wechselkursstabilität und Preisstabilität nicht vermeiden. Die Wechselkursstabilität und der Verlust des Wechselkursinstruments können daher für einige Beitrittsländer eine zu große Einschränkung darstellen. Ebenso müßten manche Aspekte der Liberalisierung des Kapitalverkehrs möglicherweise noch näher geprüft werden.

Über die Teilnahme der neuen Mitgliedstaaten am Euro-Gebiet wird auf derselben Grundlage entschieden wie bei den anderen Mitgliedern, d.h. auf der Basis der im EG-Vertrag niedergelegten Konvergenzkriterien. Wohlgedenkt sind die Konvergenzkriterien allerdings keine Beitrittskriterien. Eine frühe Konzentration auf erstere könnte für Transformationsländer ungeeignet sein.

In der Tat sind Konzepte wie langfristige Zinssätze und Haushaltsdefizite in den Reformländern nicht unbedingt mit jenen reiferer Marktwirtschaften vergleichbar.

Wichtig ist außerdem, daß die neuen Mitglieder die notwendigen Reformen unternehmen, um ihre Wirtschaft langfristig zu stabilisieren. Auch als nichtteilnehmende Mitgliedstaaten müßten die Beitrittsländer imstande sein, störende Ausschläge der

nominalen Wechselkurse und Misalignments zu vermeiden; außerdem müßten sie zu einer disziplinierten und verantwortlichen Geldpolitik in der Lage sein, damit das Ziel der Preisstabilität nicht gefährdet wird.

Können die Beitrittsländer die Voraussetzungen eines nicht an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaats nicht erfüllen, so könnten externe Effekte entstehen, die die Stabilität innerhalb des Euro-Gebiets und das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts gefährden könnten. Da das wirtschaftliche Gewicht der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten gegenüber der derzeitigen EU jedoch gering sein wird, dürften sich diese Effekte allerdings in Grenzen halten, wenngleich die Gefahr politischer Spannungen nicht auszuschließen ist (z.B. falls sich in größerem Umfang Marktanteile zwischen den Beitrittsländern und den derzeitigen Mitgliedstaaten verschieben).

Durch die Erweiterung dürfte sich das institutionelle und wirtschaftliche Gleichgewicht zwischen den am Euro-Gebiet teilnehmenden und den nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten verändern, doch dürfte sich der Einfluß auf die WWU-Dynamik in Grenzen halten.

6. HORIZONTALE POLITIKEN

6.1. Sozialpolitik

Die Sozialpolitik der Gemeinschaft umfaßt ein breites Themenspektrum: Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer, ihre Gesundheit und Sicherheit, Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Dialog zwischen den Sozialpartnern, Humanressourcen, Beschäftigung, sozialer Schutz und soziale Ausgrenzung. Die Sozialpolitik wurde über vielfältige Instrumente entwickelt, unter anderem Rechtsvorschriften, den Europäischen Sozialfonds und gezielte Aktionen zu bestimmten Themen, wie öffentliche Gesundheit, Armut und die Rolle Behinderter. Sozialer Fortschritt, der auf ein hohes Niveau an Beschäftigung und sozialem Schutz, die Anhebung des Lebensstandards und der Lebensqualität sowie auf wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt abzielt, ist ein Kernelement des europäischen Gesellschaftsmodells, das durch ein Gleichgewicht zwischen sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Effizienz gekennzeichnet ist.

Sozialpolitische Geschichte und Entwicklung der Beitrittsländer verliefen ganz anders als in der Europäischen Union. Während manche sozialpolitischen Bereiche unter den früheren Regimes sehr weit entwickelt waren, trat während des Transformationsprozesses der letzten Jahre doch eine erhebliche Verschlechterung ein. Außerdem ist die Sozialpolitik generell nicht auf marktwirtschaftliche Bedingungen abgestimmt. Die Übernahme des sozialpolitischen *acquis* der Gemeinschaft und generell des europäischen Sozialmodells in diesen Ländern wird erschwert durch die hohe Zahl von Bürgern, deren Lebensstandard weit unter dem EU-Durchschnitt liegt, durch die akuten sozialen Probleme, die geringe Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und die immer noch unterentwickelten Systeme der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen.

In einer erweiterten Union mit mehreren Ländern, die durch die vorstehenden Gegebenheiten gekennzeichnet sind, muß sich die Sozialpolitik deren akuten sozialen Problemen einschließlich Arbeitslosigkeit und Gesundheitsfragen zuwenden. Zusätzliche schwere soziale Probleme könnten sowohl in den neuen als auch den alten Mitgliedstaaten durch den erweiterungsbedingten Anpassungsprozeß auftreten (*siehe Abschnitte II.2 und II.3*). Solche Anpassungen würden beträchtliche Investitionen in Humanressourcen erfordern, um die Belastungen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt abzufangen, und könnten die Sozialpolitik der Gemeinschaft und ihre Finanzierung unter Druck setzen. Auch die Diskussionen über die Rolle und Funktionsweise der Gemeinschaftsfonds könnten in diesem Zusammenhang wiederaufleben.

Die Übernahme des *acquis communautaire* wird auf Seiten der Beitrittskandidaten beträchtliche finanzielle und administrative Anstrengungen erfordern, insbesondere in den Bereichen *Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz*. Eine zu langsame oder unzureichende Anpassung könnte jedoch die Einheitlichkeit des *acquis* unterminieren und das Funktionieren des Binnenmarkts verzerren. Langfristige Entwicklungsstrategien, die auf Wettbewerbsvorteile aufgrund niedriger Gesundheits- und Sicherheitsstandards

setzen, wären innerhalb der Europäischen Union unannehmbar. Ähnliche, wenn auch weniger schwere Probleme könnten im Bereich der *Gleichberechtigung von Frauen und Männern* auftreten, wo bereits geeignete Rechtsvorschriften eingeführt wurden, deren Durchsetzung jedoch schwerwiegend darunter leidet, daß die derzeitigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten Frauen und Männer in ungleicher Weise betreffen; Probleme könnten außerdem im Bereich *sozialer Dialog und Arbeitsrecht* auftreten, wo die Anpassung oftmals durch den Mangel an bzw. den niedrigen Entwicklungsstand von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie den Widerstand bestimmter Regierungen behindert wird, die autonome Rolle der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, anzuerkennen.

Die Erweiterung birgt die Gefahr, daß die Unterstützung für eine breitangelegte Sozialpolitik in der Europäischen Union insgesamt nachlassen könnte, vor allem falls sich die Beitrittsländer dem *acquis* nur unzulänglich anpassen. Die Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitiken (Chancengleichheit für Frauen, Arbeitsrecht, Koordinierung der Sozialversicherungssysteme) könnte behindert werden, insbesondere wenn Einstimmigkeit erforderlich ist. Die Erreichung der Ziele von Empfehlungen zum sozialen Schutz könnte sich verzögern. Auf der anderen Seite wird durch die Erweiterung unweigerlich die Bedeutung des sozialen Zusammenhalts und folglich der Sozialpolitik für die Europäische Union deutlich werden. Langfristig dürften die Beitrittsstaaten die Politik und die Prinzipien, die für die Entwicklung ihrer Völker von zentraler Bedeutung sind, weitgehend unterstützen.

6.2. Umweltschutz

Ausgehend von einem ursprünglich reaktiven umweltpolitischen Ansatz stellt die derzeitige Politik der Gemeinschaft nunmehr auf eine umweltverträgliche Entwicklung ab, wobei Umweltfragen in die sektoralen Politiken eingebunden werden und das soziale und wirtschaftliche Verhalten unter Einsatz einer breiten Palette von Instrumenten und durch die Propagierung des Grundsatzes der gemeinsamen Verantwortung umgestaltet werden soll. Der Wechsel vom Ziel der "Eindämmung der Umweltverschmutzung" zum "Umweltmanagement" erfordert außerdem eingehende Forschung und politische Kooperation.

Die Beitrittskandidaten stehen generell vor akuterer Umweltproblemen als die EU-15, insbesondere im Hinblick auf die Wasser- und Luftverschmutzung sowie die Abfallwirtschaft. In bestimmten hochindustrialisierten Gebieten hat die Umweltverschmutzung schwere gesundheitliche Schäden und Folgen mit sich gebracht. Die meisten Probleme sind Erblasten der Vergangenheit (mangelnde Kontrolle von Industrieemissionen und -abfällen, zu niedrige Energiepreise), doch haben sich einige während des raschen Transformationsprozesses noch verschärft. Bei den Umweltmaßnahmen der MOEL handelt es sich oftmals um tertiäre Minderungstechniken, während die EU bereits in eine Phase eingetreten ist, in der das Ziel darin besteht, die Auswirkungen verschiedener schwer kontrollierbarer Ursachen der Umweltverschmutzung in Sektoren wie Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Tourismus und bestimmten Industriezweigen zu vermindern.

Die laufende Anpassung an marktwirtschaftliche Grundsätze hat bereits dazu geführt, daß viele der energieintensivsten und umweltbelastendsten Anlagen geschlossen oder

verbessert wurden. Die Anpassung an Weltmarktpreise für Energie wird diesen Trend weiter beschleunigen. Die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten haben ihre Umweltprobleme mit Hilfe der EU und anderer internationaler Einrichtungen bereits in Angriff genommen. Durch weitere erhebliche Anstrengungen in der Vorphase zum Beitritt dürfte sich die tatsächliche Kluft beim Umweltschutzniveau vermindern. Dennoch wird der Unterschied aller Wahrscheinlichkeit nach noch lange Zeit erheblich bleiben.

Sehr umfangreiche Anstrengungen mit beträchtlicher technischer und finanzieller Unterstützung der EU erscheinen unerlässlich, damit sich die Beitrittsländer rasch an den *acquis e* im Bereich der Umwelt, insbesondere in bezug auf Wasser und Energie, anpassen können. Investitionen werden auch zur Bewältigung von Problemen erforderlich sein, die sich direkt auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirken, und um die durch frühere Umweltsünden entstandenen Bedingungen (verseuchter Boden, gefährlicher Abfall usw.) zu verbessern. Die dringendsten industriebedingten Umweltprobleme dürften in den meisten Fällen vor allem durch eine Modernisierung der Produktionstechnik in Angriff genommen werden. Wenngleich die hierfür erforderlichen Finanzmittel überwiegend aus dem privaten Sektor stammen müßten, könnten sich erhebliche Finanzbeiträge der Union als notwendig erweisen, insbesondere in der Anfangsphase, wenn die Kapitalmärkte noch unterentwickelt sind und eine ausschließlich kostengestützte Gebührenstruktur noch fehlt.

Da der Grenzertrag von Investitionen in bezug auf die Umwelt in den Beitrittsländern erheblich höher ist als in der EU-15, dürften schwerpunktmäßige Investitionen in die Umweltinfrastruktur dieser Länder einen höheren sozialen Nutzen und somit einen höheren Schutz für alle europäischen Bürger mit sich bringen. In der Tat gibt es Belege dafür, daß Investitionen in bestimmten MOEL zur Bewältigung grenzüberschreitender Probleme für die EU kostengünstiger wären als die Lösung dieser Probleme in den derzeitigen Mitgliedstaaten. Außerdem könnten sich durch die zur Verbesserung des Umweltschutzes in den Beitrittsländern erforderlichen Investitionen wichtige Märkte für EU-Unternehmen der Umweltindustrie und anderer Sektoren erschließen; dies wiederum könnte deren Wettbewerbsposition auf den rasch wachsenden internationalen Hochtechnologiemärkten verbessern. Andererseits könnten eine über längere Zeit hohe Mittelallokation und Konzentration auf die Probleme der neuen Mitglieder dazu führen, daß sich die Umweltpolitik in der Gemeinschaft zunehmend nach innen orientiert; die Regierungen der Mitgliedstaaten könnten es als schwieriger empfinden, die mit der Förderung einer umweltverträglichen Entwicklung verbundenen breiter angelegten internationalen Belastungen (z.B. bei globalen Themen wie Treibhauseffekt oder die Ozonschicht zerstörenden Substanzen) auf sich zu nehmen. Dies würde die politische Stellung der Europäischen Union auf Weltebene beeinträchtigen und sollte daher verhindert werden.

Besteht die Kluft zwischen den Beitrittsländern und den derzeitigen Mitgliedstaaten noch lange Zeit nach dem Beitritt fort, so würde dies den Zusammenhalt der erweiterten Union belasten und den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren. Wie im Bereich der Sozialpolitik wären nationale langfristige Entwicklungsstrategien, die auf Wettbewerbsvorteile aufgrund niedriger Umweltstandards setzen, innerhalb der Union nicht akzeptabel. Eine allmähliche doch stetige Anpassung, die bereits vor dem Beitritt einsetzt, scheint die geeignetste Lösung. Eine Erweiterung um Länder mit niedrigeren

Umweltstandards könnte auch die Fähigkeit der Union beeinträchtigen, in zufriedenstellendem Tempo kontinuierlich höhere Standards zu entwickeln. Gleichzeitig dürfte die Erweiterung aber auch einen flexibleres Herangehen an das EU-Umweltrecht, mit stärkerem Schwerpunkt auf der Umsetzung und Durchsetzung bereits verabschiedeter Rechtsvorschriften, begünstigen.

In manchen Umweltfragen verfolgen die Beitrittsländer mitunter andere, aber dennoch effiziente Ansätze. Dies könnte künftige politische Leitlinien und Rechtsvorschriften der EU bereichern. So haben viele Beitrittskandidaten insbesondere eine lange Tradition bei der Erhaltung der Artenvielfalt und beim Naturschutz. Hier müßte gewährleistet werden, daß die Politik in diesen Bereichen fortgeführt wird.

6.3. Verbraucherschutz

Der *acquis* umfaßt den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher (einschließlich der Kontrolle irreführender Werbung und sonstiger mißbräuchlicher Geschäftspraktiken), die Verbrauchersicherheit und -gesundheit, die Verbraucherinformation und -aufklärung, die Verbrauchervertretung und den Zugang der Verbraucher zu den Gerichten. Er besteht hauptsächlich aus Richtlinien zur Mindestharmonisierung. Der *acquis* wird ständig weiterentwickelt: Mehrere neue Richtlinienvorschläge durchlaufen zur Zeit die verschiedenen Stadien des Beschlußverfahrens. In den kommenden Jahren dürfte der Nahrungsmittelbereich stärker in den Mittelpunkt rücken.

Die Marktwirtschaften der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten sind ungleich weit entwickelt und weisen daher in unterschiedlichem Maße Verbrauchsstrukturen auf, die derer der EU-Länder ähnlich sind. Insgesamt befinden sich die MOEL gegenüber der EU im Hinblick auf deren Standards zur Gewährleistung eines wirksamen Verbraucherschutzes, insbesondere gegen Probleme, die aus der Einführung eines neuen Wirtschaftssystems resultieren, beträchtlich im Rückstand. Dies gilt für die meisten Bereiche, auf die sich die Verbraucherpolitik der Gemeinschaft erstreckt.

In einigen Fällen sind die Verbraucherschutzvorschriften der Beitrittskandidaten relativ weit fortgeschritten, sind jedoch häufig nicht genau genug, um wirksam umgesetzt werden zu können. In manchen Bereichen (Werbung, Produkthaftung und -sicherheit) sehen die Rechtsvorschriften einiger Beitrittskandidaten sogar ein höheres Verbraucherschutzniveau als in der EU vor. Generell besteht das Hauptproblem in den beitragswilligen Ländern jedoch darin, daß angemessene Strukturen zur wirksamen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts fehlen: schwache Verbraucherorganisationen, unzureichende administrative Mittel für die notwendige Marktkontrolle (z.B. bei gefährlichen Erzeugnissen) usw. Ein wichtiger Unterschied besteht außerdem darin, daß sich die MOEL auf Produktkontrollen vor der Vermarktung konzentrieren, während die EU-Rechtsvorschriften auf *nachträgliche* Kontrollen am Markt setzen. Durch die zu erwartende Weiterentwicklung des *acquis* dürften sich die Anpassungsprobleme noch verschärfen.

Die Erweiterung dürfte sich für die Verbraucher in der EU positiv auswirken, da unter anderem die Waren- und Dienstleistungsströme zunehmen werden, wodurch sich die

Auswahl für den Verbraucher vergrößert, und das Verbraucherschutzniveau in den Beitrittsländern insgesamt steigen wird.

Die Verbraucherpolitik auf Gemeinschaftsebene sowie die Arbeiten zur Annäherung der nationalen Rechtsvorschriften müßten verstärkt werden, da sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten tendenziell vergrößern könnten. Politische Maßnahmen und Gesetzgebungsverfahren müßten unter Umständen angepaßt werden, um den Besonderheiten der Beitrittsländer besser Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang könnte auch über die Bedeutung des im EG-Vertrag verwendeten Begriffs "hohes Schutzniveau" nachgedacht werden. Infolge der Erweiterung werden mehr Mittel für die Verbraucherinformation und -aufklärung, den Zugang zu den Gerichten, die Entwicklung und Tätigkeit der Verbraucherverbände und die Einrichtung neuer Formen der Partnerschaft und Zusammenarbeit sowohl zwischen den Beitrittsländern als auch zwischen ihnen und den derzeitigen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden müssen.

Ein kritischer Faktor des Anpassungsprozesses ist die praktische Umsetzung des Gemeinschaftsrechts. Fehlen im Bereich des Verbraucherschutzes wirksame Kontrollmechanismen und eine entsprechende Unternehmensethik, so besteht die Gefahr, daß die Beitrittsländer zu Umschlagplätzen für unsichere oder anderweitig "zweifelhafte" Produkte und Dienstleistungen werden, was für die Bürger in der gesamten erweiterten Union schwerwiegende Konsequenzen hätte. Die Beitrittsländer könnten auch zum Standort von Unternehmen werden, die die Freiheiten des Binnenmarkts mißbrauchen und in der gesamten Union aggressive und irreführende Geschäftspraktiken einsetzen. Der Wechsel von Vorabprüfungen zu nachträglichen Kontrollen könnte sich vorübergehend negativ auf das Verbraucherschutzniveau in den Beitrittsländern auswirken. Außerdem ist ungewiß, ob die "Eigenverantwortlichkeit" der Unternehmen in den Beitrittsländern dem EU-Niveau entspricht.

6.4. Wissenschaft, Forschung und Entwicklung

Die FTE-Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene gemäß dem EG-Vertrag und dem FTE-Rahmenprogramm zielen darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und die Lebensqualität zu verbessern sowie eine umweltgerechte nachhaltige Entwicklung, den Umweltschutz, eine zukunftsfähige Mobilität in bezug auf das Verkehrssystem und andere gemeinsame Politikbereiche zu unterstützen. Das fünfte FTE-Rahmenprogramm für den Zeitraum 1998-2002 wird derzeit verabschiedet.

Wenngleich sich die Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung der beitriftswilligen MOEL unter den früheren Regimen auf einem relativ hohen Niveau befanden, gingen die FuE-Mittel in der Transformationsperiode doch drastisch zurück. Dieser Trend hat sich in letzter Zeit tendenziell umgekehrt, insbesondere in den am weitesten fortgeschrittenen Ländern; allerdings befinden sich die meisten Indikatoren der FuE-/WuT-Tätigkeit im Vergleich zu den meisten EU-Ländern nach wie vor auf einem niedrigen Stand und wurden noch nicht ausreichend an die Bedürfnisse moderner marktwirtschaftlicher Gesellschaften angepaßt: Forschung und Entwicklung nehmen auf der nationalen Agenda der Beitrittskandidaten generell einen niedrigen Stellenwert ein, wohingegen ein Überangebot an Forschern besteht und Forschungslabors in der Privatwirtschaft fehlen.

Die FuE-Programme der Gemeinschaft wurden im Rahmen der Heranführungsstrategie für die MOEL geöffnet. Außerdem leistet die Gemeinschaft begrenzte finanzielle Unterstützung. Einige Beitrittskandidaten sind schon bereit, sich aktiv an der FTE-Tätigkeit der EU zu beteiligen und die erforderlichen Mittel bereitzustellen, doch bestehen in den meisten von ihnen weiterhin finanzielle und organisatorische Sachzwänge. Reformen in Wissenschaft und Technik stehen in engem Zusammenhang mit den generellen Rahmenbedingungen (Privatisierung, Reform der Finanz-, Steuer- und Bankensysteme). Erforderlich sind weitere Anstrengungen bei der Anpassung der Normen, den Patentregelungen, der Förderung der industriellen Forschung, der Innovation in der Industrie, insbesondere den KMU, sowie beim Technologietransfer.

Durch die Erweiterung wird das wissenschaftliche Potential der Europäischen Union bereichert; eine engere Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern in den Beitrittsländern, die über hohe Forschungsstandards verfügen, läßt neue originelle Ansätze erwarten. Die bestehenden wissenschaftlichen Beziehungen der Beitrittskandidaten zu Rußland und anderen NUS könnten der gesamten Union zugute kommen, da hierdurch die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zunehmen.

Nach ihrem Beitritt werden die MOEL an allen Entscheidungen über die FTE-Politik mitwirken und die politischen Orientierungen in diesem Bereich beeinflussen. Ein Problem könnte entstehen, falls die Beteiligung der neuen Mitglieder an den Gemeinschaftsprogrammen und somit auch die ihnen hierdurch entstehenden Vorteile geringer blieben als ihre (auf der Grundlage des BIP) festgelegten Finanzbeiträge zu den entsprechenden Programmen. Eine Anpassung der Forschungsprioritäten und eine gewisse Umorientierung der WuT-Systeme werden erforderlich sein, um nicht nur ein wettbewerbsfähiges Binnenmarktumfeld, sondern auch Programme zu gewährleisten, die die Bedürfnisse der Beitrittsländer widerspiegeln. Diese Veränderungen dürfen die bereits fortgeschrittenen Aktionen mit anderen Partnerländern nicht beeinträchtigen. Am besten wäre die Anpassung durch eine allmähliche Einbindung der MOEL in den FuE-Entscheidungsprozeß zu erreichen, die bereits vor dem Beitritt einsetzen sollte. Nach dem Beitritt könnte die Anpassung der neuen Mitglieder im FuE-Bereich auch durch eine Unterstützung aus den Strukturfonds erleichtert werden.

6.5. Informationsgesellschaft

Die Erweiterung kommt in einer Zeit näher, in der die westeuropäischen Länder einem raschen - tatsächlichen und potentiellen - Wandel unterworfen sind, der zum Teil auf den kombinierten Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zurückzuführen ist. Die Gemeinschaft hat diesem Trend mit ihrem *Aktionsplan für die Informationsgesellschaft* Rechnung getragen, der die Übereinstimmung der Auswirkungen auf alle Sektoren, d.h. Forschung und Entwicklung, Telekommunikation, Bildung, Audiovisuelles, geistiges Eigentum, Datensicherheit und Schutz der Privatsphäre, elektronischer Geschäftsverkehr usw. gewährleisten soll. In den kommenden Jahren dürfte dieser Plan einen umfangreichen neuen *acquis* entwickeln. Umgesetzt wird der Aktionsplan auf der Grundlage verschiedener Mitteilungen der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament sowie des Grünbuchs "Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: im Vordergrund der Mensch".

Die meisten Wirtschaftssektoren in den MOEL waren bis vor kurzem vom Einfluß neuer IKT weitgehend abgeschottet. Der staatliche Informationssektor wurde streng kontrolliert und war stark unterentwickelt. Außerdem führte der wirtschaftliche Niedergang zu einem Teufelskreis, in dem sich geringe Nachfrage und mangelhafte Infrastruktur gegenseitig verstärkten. In den letzten fünf Jahren sind die Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnologien allerdings bemerkenswert gestiegen. Jedoch liegt die Verfügbarkeit von Telekommunikationseinrichtungen in den MOEL nach wie vor nur bei etwa 40 % des EU-Niveaus, wobei die Qualität außerdem schlechter ist. Die Verfügbarkeit von Internet-Host-Computern (d.h. Computern, die Dienste für andere Computer liefern) liegt bei etwa 20 % des EU-Niveaus. Die Regierungen der MOEL zeigen großes Interesse an der Informationsgesellschaft und den Auswirkungen auf die Gestaltung ihrer Politik.

In den MOEL dürften sich durch IKT sogar noch größere Möglichkeiten eröffnen als in der EU, sowohl in Zusammenhang mit den noch laufenden Wirtschaftsreformen als auch der größeren Kommunikationsfreiheit infolge der Liberalisierung. Den jüngsten Ausgaben nach zu urteilen, bieten diese Länder weltweit eines der größten Potentiale für die IKT-Industrie. Dank des hohen Bildungsstands der Bevölkerung in den MOEL könnten diese bei einigen IKT-Anwendungen durchaus eine führende Rolle übernehmen.

Durch die Erweiterung wird sich das Gesamtinteresse der EU an IKT erhöhen, was sich positiv auf die damit verbundenen politischen Maßnahmen auswirken wird. Gleichzeitig sind proaktive Maßnahmen erforderlich, damit sich die MOEL wirklich in die Informationsgesellschaft integrieren können: Unterstützung für die Entwicklung fortschrittlicher Infrastruktur, Förderung privater Investitionen durch Beseitigung regulatorischer Hemmnisse, Förderung der Beteiligung an Netzen für bestimmte Dienste, Unterstützung bei der Informatisierung der Industrie, des Handels, der Verwaltung und des Bildungswesens sowie Durchführung von Sensibilisierungskampagnen zum wirksamen Einsatz von IKT. Der EU/MOEL-Aktionsplan für die Informationsgesellschaft enthält viele Projekte dieser Art. Gezielte Maßnahmen zur Unterstützung der MOEL bei der Eingliederung in die EU-Informationsgesellschaft wurden bereits gefördert, insbesondere durch die 1995 und 1996 stattfindenden EU/MOEL-Ministerforen.

6.6. Kultur, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend

Gemäß dem EG-Vertrag leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes. Außerdem trägt die Gemeinschaft zur Entwicklung der Bildung und zur Umsetzung der Berufsbildungspolitik, unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen bei. Aktionen der Gemeinschaft in den obengenannten Bereichen werden unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips durchgeführt und zielen darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und gegebenenfalls deren Aktionen in bestimmten Bereichen zu unterstützen und zu ergänzen (z.B. mit Programmen wie SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, JUGEND FÜR EUROPA und KALEIDOSCOPE). Außerdem wird ein bedeutender Teil der Strukturfonds der

Gemeinschaft für Maßnahmen im Bereich allgemeine und berufliche Bildung bereitgestellt.

Generell ist der Bildungsstand und insbesondere das Hochschulbildungsniveau in den beitrittswilligen Ländern relativ hoch, wenngleich sich die lang andauernden Budget-Restriktionen sehr negativ ausgewirkt haben. In den Bereichen Berufsbildung und Jugendpolitik besteht ein erheblicher Modernisierungs- und Anpassungsbedarf, um den Anforderungen demokratischer Marktwirtschaften gerecht werden zu können.

Durch die Erweiterung werden sowohl die kulturelle Vielfalt als auch das gemeinsame kulturelle Erbe der Europäischen Union bereichert, so daß der Anwendungsbereich der Kulturpolitik der Gemeinschaft erweitert wird. Durch die Beteiligung der Beitrittsländer an den Gemeinschaftsaktionen in den Bereichen Kultur sowie allgemeine und berufliche Bildung können engere Beziehungen zu diesen Ländern aufgebaut werden, was für alle Beteiligten eine Bereicherung darstellen wird.

Da die Beteiligung der Bürger, Unternehmen und Institutionen der EU-Mitgliedstaaten an dem Gemeinschaftsprogramm freiwillig ist, dürfte die Erweiterung keine besonderen Probleme verursachen, so daß keine Übergangsmaßnahmen erforderlich scheinen. Die Beitrittsländer werden durch ihre Beteiligung an den Programmen im Rahmen der Heranführungsstrategie wertvolle Erfahrungen gesammelt haben. Aufgrund der beträchtlichen Kluft zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Vermögen dieser Länder auf der einen und ihrem Potential und Bedarf in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung sowie Kultur auf der anderen Seite wird ihr Aufnahmevermögen ihre Beiträge zu den Programmen wahrscheinlich übersteigen. Werden die Finanzmittel nicht proportional erhöht, so könnte dies dazu führen, daß die derzeitigen Aktionen der Europäischen Union verwässert werden oder ihre Intensität abnimmt. Nach dem Beitritt dürften die MOEL auch beträchtliche Mittel aus den Strukturfonds in Anspruch nehmen, um ihre Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu modernisieren und anzupassen.

7. SEKTORALE POLITIKEN

7.1. Verkehr

Die Verkehrspolitik der Gemeinschaft beinhaltet gegenwärtig die Anwendung des Binnenmarkts auf den Verkehrssektor, die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und die Entwicklung von Infrastrukturprojekten im Rahmen der Transeuropäischen Netze. Künftige Entwicklungen werden auf eine zukunftsfähige Mobilität abzielen, die eine optimale Nutzung der vorhandenen und geplanten Verkehrsressourcen ermöglicht. Politische Maßnahmen und Initiativen werden darauf abstellen, die Qualität der Verkehrsdienste und die Funktionsweise des Binnenmarkts zu verbessern und eine Kostenallokation aufgrund realer Kostenvorteile zu gewährleisten; sie werden außerdem darauf ausgerichtet sein, die externe Dimension zu erweitern, indem die Verkehrsverbindungen zu Drittländern ausgebaut und der Zugang von Verkehrsunternehmen der EU zu anderen Verkehrsmärkten gefördert wird.

Trotz der jüngsten Entwicklung in den beitrittswilligen Ländern besteht weiterhin ein großer Entwicklungsunterschied zwischen den Verkehrsbereichen dieser Länder und der EU. Unterschiede bestehen auch bei anderen Faktoren: Höhe und Struktur der Verkehrsnachfrage sowie die Verfügbarkeit von Investitionsmitteln spiegeln den niedrigeren wirtschaftlichen Entwicklungsstand wider; die Verkehrsteilung, die ursprünglich den Nichtstraßenverkehr deutlich begünstigte, verlagert sich entgegen der von der Europäischen Union angestrebten Politik nun rasch in Richtung Straßenverkehr; die Qualität des Verkehrsmittelbestands entspricht trotz der Verbesserungen generell nicht den EU-Normen, insbesondere in Bezug auf Sicherheit und Umweltverträglichkeit; Infrastrukturverbindungen fehlen weiter, namentlich zwischen der EU und den beitrittswilligen Ländern. Die Struktur der Märkte einschließlich der wichtigen Rolle der noch bestehenden staatlichen Monopole im Straßenverkehr, der Rechtsstatus der Verkehrsgesellschaften, die derzeitige Kluft zwischen den EU-Sicherheitsanforderungen und den in den beitrittswilligen Ländern herrschenden Bedingungen sowie die großen Unterschiede bei der Besteuerung des Straßenverkehrs zeigen häufig, daß der Transformationsprozeß noch nicht abgeschlossen ist. Es fehlt an hinreichend ausgebildetem und motiviertem Personal, das für die effiziente Anwendung der gemeinsamen Regelungen im Verkehrsbereich sorgen könnte; die Verkehrsstatistiken sind oftmals dürftig.

Bei der *Verkehrsinfrastruktur* ist bereits ein dringender Entwicklungs- und Verbesserungsbedarf offensichtlich, insbesondere im Straßenverkehr, dem kombinierten Schienen-/Straßenverkehr und bei den Flughäfen; dieser Bedarf wird mit der erwarteten weiteren deutlichen Zunahme der Verkehrsströme zwangsläufig noch steigen. Alle Verkehrsarten werden zu gegebener Zeit umfangreiche Investitionen erfordern, insbesondere jene, die auch dem Transeuropäischen Verkehr dienen. Die einschlägigen Gemeinschaftsmaßnahmen werden entsprechend belastet werden. Ohne solche Investitionen dürften gravierende Probleme durch Verkehrsstörungen auftreten, die sich auf den Verkehr und die Verkehrspolitik der Union insgesamt auswirken würden. Angesichts der Zunahme der Verkehrsströme infolge der Europa-Abkommen und der

langen Vorlaufzeit der Infrastrukturentwicklung sollten diese Probleme bereits vor dem Beitritt in Angriff genommen werden, wobei der Verbesserung grenzüberschreitender Einrichtungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Die Beitrittskandidaten werden Probleme haben, den *acquis* über die *sozialen, sicherheitstechnischen und sonstigen technischen Anforderungen* (bei allen Verkehrsarten) sowie über den Zugang zum Markt und zu den einschlägigen Berufen (vor allem im Straßenverkehr und in geringerem Maße im Luft- und Schienenverkehr) zu übernehmen. Die für die kommenden Jahre geplante Weiterentwicklung des *acquis* in diesen Bereichen dürfte diese Probleme noch verschärfen. Die Anpassung wird langwierig und kostspielig sein, zumal sie beträchtliche Renovierungs- und Umstrukturierungsarbeiten beim Verkehrsmittelbestand und der Infrastruktur beinhalten dürfte. Sie dürfte bei internationalen Diensten rascher vonstatten gehen als bei den Inlandsdiensten. Um eine übermäßige Belastung der Verkehrssektoren und Volkswirtschaften der Beitrittsländer zu vermeiden, sollten entsprechende Maßnahmen schrittweise eingeführt werden und vorzugsweise vor dem Beitritt einsetzen, und zwar im Rahmen eines mit der Marktöffnung verknüpften Stufenansatzes (allerdings muß im Luftverkehr zum Zeitpunkt des Beitritts bereits der uneingeschränkte Marktzugang gewährleistet sein; die Harmonisierung darf diesem Ziel nicht im Wege stehen). Werden die notwendigen Maßnahmen nicht bereits vor dem Beitritt getroffen, so besteht die Gefahr, daß die normale Funktionsweise des Binnenmarkts gefährdet wird, sich beim Beitritt einige schwierige Entscheidungen stellen und die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik erheblich verlangsamt wird.

Die Erweiterung könnte im Verkehrssektor sowohl der beitrittswilligen als auch der derzeitigen Mitgliedstaaten Anpassungsprobleme hervorrufen; diese wiederum könnten politischen Druck zur Folge haben, insbesondere aus dem EU-Verkehrssektor und aus Regionen mit hohem Transitverkehrsaufkommen. Dieser Druck würde sich nur noch verstärken, falls die neuen Mitglieder bei ihrem Beitritt die sicherheitstechnischen, sozialen und sonstigen technischen Anforderungen nicht wirklich erfüllen.

Ist die Übereinstimmung mit dem *acquis* hergestellt, so könnte die Erweiterung einen Anreiz für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik bieten, da von der Aufhebung der Grenzen innerhalb eines größeren Gebiets zwangsläufig neue Impulse auf den Verkehrssektor ausgehen dürften. Gleichzeitig dürfte hierdurch auch neuer Umstrukturierungsbedarf entstehen, entweder als direkte Wirkung (Beispiel: Schienenverkehr) oder infolge gewisser Überkapazitäten (Beispiel: Binnenschifffahrt, Luftverkehr). Durch die Infrastrukturentwicklung und Neuaustrüstung des Verkehrssektors in den Beitrittsländern dürften sich für Baufirmen und damit verbundene Branchen sowie für die Hersteller von Verkehrsausrüstungen echte Chancen eröffnen.

7.2. Energie

Die Energiepolitik der EU wurde aufgrund verschiedener Bestimmungen der Verträge (EU-, EG-, EGKS- und Euratom-Vertrag) entwickelt. Der EGKS-Vertrag läuft im Jahr 2002 aus. Über die Auswirkungen wird bereits nachgedacht. Zu den Hauptzielen der Energiepolitik der EU, die im Weißbuch der Kommission "Eine Energiepolitik für die Europäische Union" (Dezember 1995) niedergelegt wurden, gehören die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (in bezug auf den Binnenmarkt und marktgestützte Preise), die

Sicherheit der Energieversorgung und der Umweltschutz. Zu den Kernelementen des *acquis e* im Energiebereich gehören Vertragsbestimmungen und sekundärrechtliche Vorschriften insbesondere über Wettbewerb und staatliche Beihilfen, den Energiebinnenmarkt (einschließlich der Richtlinien über Elektrizität, Preistransparenz, die Durchleitung von Gas und Strom, Genehmigungen in bezug auf Kohlenwasserstoffe, Katastrophenschutz einschließlich obligatorischer Sicherheitsreserven usw.), Kernenergie, effiziente Energienutzung und Umweltvorschriften. Die Entwicklung transeuropäischer Energienetze und die Unterstützung von Forschung und Entwicklung im Bereich Energie sind weitere wichtige Komponenten der Energiepolitik. Die laufenden Entwicklungen betreffen die Liberalisierung der Gaswirtschaft, den *acquis* im Bereich der effizienten Energienutzung und das Auto-Öl-Programm.

Im Bereich der Kernenergie hat sich der *acquis* erheblich weiterentwickelt, vom ursprünglichen EURATOM-Vertrag zu einem Rahmen rechtlicher und politischer Instrumente, einschließlich internationaler Vereinbarungen. Zur Zeit erstreckt er sich auf Themen wie Gesundheit und Sicherheit, einschließlich Strahlenschutz, Sicherheit von Kernanlagen und Entsorgung radioaktiver Abfälle; Investitionen, einschließlich der EURATOM-Finanzinstrumente; Förderung der Forschung, gemeinsamer Markt für Kernenergie, Energieversorgung, Schutzmaßnahmen und internationale Beziehungen.

Aufgrund seiner strategischen Bedeutung und als Produktionsfaktor für die Industrie spielt der Energiesektor für die wirtschaftliche (und soziale) Umstrukturierung der MOEL eine entscheidende Rolle. Die beitrittswilligen MOEL sind wie die EU ein Nettoimporteur von Energie, wenngleich einige Länder über erhebliche Energievorkommen verfügen (z.B. Kohle in Polen, Erdöl in Rumänien usw.). Einige dieser Länder sind in hohem Maße von Kernenergie abhängig. Allerdings bestehen im Energiebereich große Unterschiede zur EU, die im allgemeinen mit dem schwierigen Erbe der Vergangenheit zusammenhängen: hohe Abhängigkeit von Rußland und anderen NUS bei Erdöl, Erdgas, Kerntechnik, Brennstoffherzeugung und -anreicherung sowie zu einem gewissen Grade auch bei Uran; geringe Effizienz bei Energieerzeugung, -übertragung, -verteilung und -verbrauch aufgrund marktfremder Preise, überholter Technologie, mangelnder Investitionen und unzureichender rechtlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen; schwere Umweltschäden sowie Probleme mit der nuklearen Sicherheit sowie der Entsorgung und Aufbereitung von Nuklearabfällen und Altbrennstoffen.

In den Energiesektoren der beitrittswilligen Länder werden sehr umfangreiche Investitionen für die Netzentwicklung, die Erhöhung der nuklearen Sicherheit (durch Verbesserung bestehender bzw. den Bau von Ersatzkernanlagen), die Entsorgung von Nuklearabfällen, die Verbesserung der Energieeffizienz und die Umsetzung von Umweltnormen (einschließlich der Anpassung von Raffinerien, Kernkraftwerken und dem Kohlesektor), den Aufbau von Erdöl-Sicherheitsreserven und Erdgaslagern, die Umstrukturierung des Strom- und Gassektors sowie die Bewältigung der sozialen und regionalen Auswirkungen der Schließung von Kohle-, Schiefer- und Uranminen erforderlich sein. Der Großteil der Investitionen muß aus privaten sowie aus nationalen und anderen internationalen öffentlichen Mitteln bestritten werden. Daher die große Bedeutung investitionsfreundlicher politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen in den beitrittswilligen Ländern. Allerdings wird auch die EU sowohl vor wie auch nach

dem Beitritt einen Beitrag leisten müssen. Investitionen in den Beitrittsländern werden die Nachfrage in den energieverbundenen Wirtschaftszweigen der Gemeinschaft erhöhen.

Ein Mangel an ausreichenden Mitteln könnte beispielsweise dazu führen, daß manche Beitrittsländer die Normen bezüglich der effizienten Energienutzung (z.B. Vorschriften über den Mindestwirkungsgrad, Kennzeichnung von Geräten) und der Umweltverträglichkeit (Kraftstoffqualitätsnormen) nicht rechtzeitig einführen können, so daß das normale Funktionieren des Binnenmarkts nach dem Beitritt gestört würde. Auch die Erfüllung der Anforderungen in bezug auf die Ölvorräte, die aufgrund ihres direkten Bezugs zum Grundsatz der EU-Solidarität im Krisenfall von großer Bedeutung sind, könnte sich hierdurch verzögern. Die Umstrukturierung des Festbrennstoffsektors in vielen Ländern könnte Probleme im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen aufwerfen. Weitere Probleme für die Energiepolitik der EU könnten sich schließlich daraus ergeben, daß den Beitrittsländern angemessene Systeme für die Erhebung von Energiedaten fehlen.

Die Probleme mit der *nuklearen Sicherheit* in einigen beitrittswilligen Ländern geben der EU auch unabhängig von der Erweiterung Anlaß zu ernsthafter Besorgnis und sollten umgehend und wirksam in Angriff genommen werden. Es ist unerlässlich, daß diese Probleme entsprechend dem *acquis* im Bereich der Kernenergie und der "Kultur der nuklearen Sicherheit" in der westlichen Welt sobald wie möglich und bereits vor dem Beitritt - erforderlichenfalls auch durch Schließung von Kernanlagen - gelöst werden. Die Öffentlichkeit dürfte infolge einiger Probleme mit Kernkraftwerken in den Beitrittsländern für Fragen der nuklearen Sicherheit immer sensibler werden, was die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich maßgeblich beeinflussen könnte.

Die Beitrittskandidaten unternehmen bereits Anstrengungen, um die Schwachstellen in ihrem Energiesektor zu beheben und ihre Politik an den *acquis* anzupassen. Die Ergebnisse sind allerdings von Land zu Land unterschiedlich. Die Europa-Abkommen, das Weißbuch, die Öffnung der einschlägigen Gemeinschaftsprogramme und die Europäische Energiecharta stellen einen wichtigen Rahmen hierfür dar. Es ist äußerst wünschenswert, daß die Probleme so weit wie möglich bereits vor dem Beitritt in Angriff genommen werden. In allen Fällen ist ein stetiger und rascher Fortschritt in Richtung auf eine vollständige Umsetzung der Normen und Regelungen der Gemeinschaft zu gewährleisten. Generell sind während des Erweiterungsprozesses vom Energiesektor keine größeren Schwierigkeiten zu erwarten, wenngleich der Nuklearsektor (insbesondere im Hinblick auf Sicherheitsbedenken in bestimmten Ländern wie Litauen und Bulgarien) sicherlich ein wichtiges Problem darstellt.

Die künftige Energiepolitik der EU muß den Realitäten einer erweiterten Union Rechnung tragen, als da sind: Stärkere Abhängigkeit von Rußland, große Probleme im Bereich der nuklearen Sicherheit, Kosten zur Verbesserung der Energieeffizienz, Umweltprobleme, Sicherung der Energieversorgung sowie soziale und regionale Auswirkungen der notwendigen Umstrukturierung. Ein verstärkter Einsatz von EURATOM-Anleihen und eine darauffolgende Anhebung der hierfür geltenden Obergrenzen könnten sich als notwendig erweisen. Auch Interventionen im Rahmen der

Strukturpolitik könnten erforderlich sein. Die Vollendung des Energiebinnenmarkts könnte in einer erweiterten EU schwieriger sein.

Die Erweiterung wird auch zu vorteilhaften Begleiteffekten in der Energiewirtschaft führen: verbesserte Verbindungen zu den Energielieferanten der EU (Rußland, Mittelasien, Naher Osten) und Einbeziehung weiter Teile wichtiger Durchleitungsstrecken in das Gebiet der Europäischen Union (z.B. Pipelines in der Slowakei usw.) sowie die Herstellung von Synergien von Energieforschung und technologischer Entwicklung. Durch die Konvergenz der Beitrittsländer mit den EU-Normen werden sich die rationelle Energienutzung und die Umweltsituation in Gesamteuropa verbessern; außerdem dürften sich hierdurch Märkte für den Energiesektor eröffnen. Eine erhöhte Stabilität der Energieversorgung wird sich positiv auf Frieden und Sicherheit in der Region auswirken.

7.3. Industrie

Die Industriepolitik der EU zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie zu verbessern und somit einen steigenden Lebensstandard und hohe Erwerbsquoten zu erzielen. Ziel der Gemeinschaftsaktionen ist es, die Anpassung an den Strukturwandel zu beschleunigen, ein Umfeld zu schaffen, das unternehmerische Initiative, die Entwicklung von Unternehmen in der gesamten Gemeinschaft und die industrielle Zusammenarbeit begünstigt, und eine bessere Nutzung des industriellen Potentials von Innovation, Forschung und technologischer Entwicklung zu fördern. Die Industriepolitik der EU ist horizontal angelegt. Sektorale Mitteilungen dienen der Umsetzung horizontaler Konzepte in einzelnen Sektoren. Bei der Industriepolitik der EU werden Instrumente aus verschiedenen Politikbereichen der Gemeinschaft miteinander verbunden. Sie umfaßt sowohl Instrumente, die die Funktionsweise der Märkte betreffen (Produktspezifikationen und Marktzugang, Handelspolitik, staatliche Beihilfen und Wettbewerbspolitik), als auch Maßnahmen, die die Fähigkeit der Industrie zur Anpassung an ein sich wandelndes Umfeld betreffen (stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, Technologie, Ausbildung usw.).

Die Industrie der beitragswilligen Länder weist sowohl Stärken als auch Schwächen auf: Stärken sind vor allem die sehr niedrigen Arbeitskosten und das hohe Fachqualifikationsniveau in verschiedenen Sektoren (Stahl, Keramik, Glas, Zement, Maschinenbau). Problematisch bleiben hingegen unter anderem die im Vergleich zu der noch immer unzureichenden Inlandsnachfrage große Überkapazitäten in einigen Sektoren sowie die überholte Produktionsmittelkombination und die mangelnden Kenntnisse über moderne Produktionstechniken, was zu niedriger Produktivität sowie minderwertigen umweltverschmutzenden Erzeugnissen führt. Die Industrieproduktion in den MOEL erholt sich nun wieder von einem beispiellosen Einbruch im Zeitraum 1990 bis 1993.

Zu den industriepolitischen Prioritäten der beitragswilligen Länder gehören Privatisierung, Investitionen, Unternehmensentwicklung, Produktivität und Arbeitsplatzschaffung. Weitreichender Anpassungsbedarf besteht in Sektoren wie Stahl, Chemie, Textilien, Nahrungsmittel, Automobilindustrie, Schiffbau und Elektronik. Privatisierung und Umstrukturierung kommen in unterschiedlichem Maße voran, sind jedoch insgesamt noch längst nicht abgeschlossen. Die Fähigkeit der Verwaltungen zu

einer wohlkoordinierten horizontalen Politik ist zumindest in einigen beitrittswilligen Ländern begrenzt.

Die Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa dürfte der EU-Industrie zugute kommen, da sie einen Anstieg der Wirtschaftstätigkeit erwarten läßt (*siehe Abschnitt II.2*). Aufgrund der besseren Ressourcenallokation wird ihre Wettbewerbsfähigkeit in der Weltwirtschaft zunehmen. Die Integration der Industrie der Beitrittsländer und der derzeitigen Mitgliedstaaten stellt eine große gemeinsame Herausforderung dar. Ein zentrales Thema wird zumindest in der Anfangsphase die Nutzung der Beitrittsländer als Billigproduktionsstandorte für industrielle Tätigkeiten sein, die andernorts in der Union nicht mit denselben Vorteilen durchgeführt werden können. Dabei müßte den sektoralen und regionalen Anpassungsbelastungen sowohl in den derzeitigen Mitgliedstaaten als auch den beitrittswilligen Ländern sowie der Tatsache Rechnung getragen werden, daß sich die Beitrittsländer allmählich aber stetig an die umwelt- und sozialpolitischen Normen der EU anpassen müssen. Die Integration im Rahmen der Europa-Abkommen und der Heranführungsstrategie schreitet bereits voran; je vollständiger dieser Rahmen ausgeschöpft wird, desto weniger schmerzhaft werden die Belastungen beim Beitritt sein. Die industrielle Zusammenarbeit gehört zu den wichtigsten Mechanismen der Integration und der Verminderung sektoraler Spannungen. Interindustrielle Kontakte müssen zunehmend mit den verfügbaren Instrumenten, einschließlich EU-finanzierter Programme unter Federführung der EU-Industrie, gefördert werden.

Die Ziele der EU-Industriepolitik dürften sich durch die Erweiterung nicht ändern; vielmehr wird ihre Bedeutung noch deutlicher werden. Der horizontale Ansatz wäre angesichts der generell geringen Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittskandidaten am besten geeignet, könnte jedoch in Frage gestellt werden, da sektorale und regionale Aspekte vermutlich große politische Aufmerksamkeit erhalten werden. In bezug auf die Industriepolitik wird erwartet, daß die Beitrittsländer den gesamten *acquis* im Bereich des Binnenmarkts nach Ablauf etwaiger Übergangsfristen in vollem Umfang übernommen haben werden. Seine praktische Umsetzung dürfte allerdings noch mehr Aufmerksamkeit verlangen, da in den öffentlichen Verwaltungen der Beitrittsländer voraussichtlich noch über längere Zeit Mängel bestehen werden. Dem in der Mitteilung der Kommission über "Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union" (1994) genannten Thema "Modernisierung der Rolle der öffentlichen Hand in bezug auf die Industrie" könnte daher durchaus ein höherer Stellenwert eingeräumt werden müssen.

7.4. Telekommunikation

Ziele der EU-Telekommunikationspolitik sind die Harmonisierung der Normen und Voraussetzungen für das Angebot von Diensten sowie die Liberalisierung der Märkte für Endgeräte, Dienste und Netze. Die Märkte für öffentliche Sprachtelefondienste und Infrastruktur werden 1998 geöffnet, wobei für drei Mitgliedstaaten Übergangsfristen bis zum Jahr 2000 vorgesehen sind. Die Verwirklichung des freien Wettbewerbs in diesem Sektor wird mit Regelungen, die auf die Erhaltung und Entwicklung von Universaldienstgarantien abzielen, sowie mit anderen Harmonisierungsmaßnahmen (Lizenzierung, Regelungen für die Zuteilung von Rufnummern, Datenschutz, angeschlossene Telekommunikationsausrüstungen, Konvergenz) einhergehen.

Die Telekommunikationsnetze der MOEL sind durch jahrzehntelange Vernachlässigung, unzureichende Investitionen, mangelhafte Wartung und fehlende Modernisierung gekennzeichnet. Folglich besteht hier ein beträchtlicher Rückstand gegenüber der EU. Öffentliche Betreiber stehen unter Druck, ihre Netze rasch zu verbessern und auszubauen, die Qualität der Telefondienste zu verbessern und neue Dienste einzuführen. Bislang bleiben die tatsächlichen Investitionen allerdings beträchtlich hinter dem geschätzten Bedarf zurück. In den letzten Jahren fand eine weitreichende Liberalisierung statt, doch waren die Fortschritte uneinheitlicher als in der EU. Die mobilen Telefondienste, die Datenkommunikation und die Mehrwertdienste sind in den meisten beitrittswilligen Ländern bereits nach Wettbewerbsgrundsätzen organisiert, in den meisten Fällen mit hoher westlicher Beteiligung.

Die Erweiterung wird dem Telekommunikationssektor der Union insgesamt zugute kommen, da sie den Markt für Produkte und Dienstleistungen vergrößert und die Beitrittsländer als "Multiplikatoren" für eine weitere Expansion des Marktes fungieren können.

Die Erweiterung dürfte sich nicht nennenswert auf die EU-Politik zur *Liberalisierung* der Telekommunikationsmärkte auswirken: Die meisten Beitrittskandidaten dürften den *acquis* bereits 2000-2003 übernehmen können, während für die anderen eine vertretbare zusätzliche Übergangsfrist ausreichen dürfte. Die Vorbereitung auf die Erweiterung könnte sich auch positiv auf die Anstrengungen der Europäischen Kommission auswirken, die Liberalisierung der Sprachtelefondienst- und Infrastrukturmärkte sowie die Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Telekommunikationsbereich zu beschleunigen. Was die *Investitionen* anbelangt, so ist auch in den kommenden Jahren mit einem beträchtlichen Mangel zu rechnen. Die größeren Betreibergesellschaften der EU werden aufgrund der Nachfrage auf den Inlandsmärkten nur begrenzt in den MOEL investieren können, und die finanzielle Unterstützung durch die internationalen Finanzierungsinstitute dürfte in naher Zukunft kaum erheblich zunehmen. Die Nachfrage nach Finanzierungsmitteln der Gemeinschaft im Rahmen des TEN-Telekommunikationsprogramms und der Strukturpolitik wird somit nach der Erweiterung hoch sein, um den Fortbestand der Netze und die Modernisierung der Dienste zu gewährleisten.

Die Europäische Union muß der Erweiterung bei internationalen Verhandlungen im Telekommunikationsbereich (*WTO/Allgemeines Abkommen über den Dienstleistungsverkehr - GATS*) Rechnung tragen, da einige Beitrittskandidaten nicht aktiv an diesen Verhandlungen teilnehmen, während die Angebote anderer beträchtlich verbessert werden müßten, um denen der Gemeinschaft zu entsprechen. Einige Fortschritte wurden in diesem Bereich bereits erzielt.

7.5. Kleine und mittlere Unternehmen

Die Unternehmenspolitik der Gemeinschaft zielt darauf ab, in der gesamten EU ein für die Entwicklung von KMU günstiges Umfeld zu schaffen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen KMU zu verbessern und ihre Europäisierung sowie Internationalisierung zu fördern. Die Unternehmenspolitik in der EU ist durch hochgradige Subsidiarität gekennzeichnet. Die ergänzende Rolle der Gemeinschaft wird durch ein mehrjähriges KMU-Programm (zur Zeit das dritte mehrjährige Programm für den Zeitraum 1997-

2000) definiert und umgesetzt. Der *acquis* beschränkt sich auf Empfehlungen zu bestimmten Bereichen (z.B. verspäteten Zahlungen), wenngleich sich Rechtsvorschriften in anderen Bereichen ebenfalls auf die KMU auswirken (Wettbewerb, Umwelt, Gesellschaftsrecht usw.). Die Strukturfonds der Gemeinschaft stellen umfangreiche Finanzmittel zur Unterstützung entsprechender Mechanismen in der EU bereit.

Kleine und mittlere Unternehmen sind ein Wachstumssektor im Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa. Die neuen Regierungen erkennen allmählich die politische und wirtschaftliche Bedeutung einer Unterstützung von KMU. Insgesamt sind entsprechende politische Maßnahmen nun eine wichtige Komponente des Reformprozesses. Allerdings ist der Anteil der KMU am BIP und an der Beschäftigung in den beitrittswilligen Ländern immer noch geringer als in der EU. Trotz beträchtlicher Fortschritte können die KMU in den beitrittswilligen Ländern noch lange nicht auf die Unterstützung und die Ressourcen zurückgreifen, die in der EU zur Verfügung stehen, beispielsweise in bezug auf unterstützende Dienste, politische Koordinierung oder die Entwicklung eines geeigneten rechtlichen und regulatorischen Rahmens. Der Zugang zu Finanzierungsmitteln ist weiterhin ein zentraler Engpaß. Trotz niedriger Löhne, unterdurchschnittlicher Sozial- und Umweltnormen sowie häufiger Verwicklung in die Schattenwirtschaft ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit der KMU in den beitrittswilligen Ländern doch generell gering, da sie nicht in vollem Umfang dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Durch eine EU-Mitgliedschaft dürften viele KMU in den Beitrittsländern beträchtlich unter Druck geraten, da sie dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt werden. Dies könnte sich nachteilig auf die Beschäftigung auswirken. Das Problem wird weniger gravierend sein, wenn die Beitrittskandidaten umfassende und effiziente politische Maßnahmen einführen, um die Entwicklung und Tragfähigkeit der KMU zu fördern. Die Europäische Union wird sich sowohl vor wie auch nach dem Beitritt auf die Unterstützung der KMU in den Beitrittsländern konzentrieren müssen. Gleichzeitig dürften die KMU in der Europäischen Union von der erhöhten Wirtschaftstätigkeit profitieren, die infolge der Erweiterung sowohl in bezug auf den Handel als auf die Investitionen zu erwarten ist.

Bei der Einbindung der Beitrittsländer in die einschlägigen politischen Maßnahmen der Gemeinschaft sind keine größeren Probleme zu erwarten, wobei diese auch nicht negativ beeinflußt werden dürften. Künftige mehrjährige KMU-Programme müßten etwaigen besonderen Bedürfnissen der KMU in den Beitrittsländern Rechnung tragen. An einigen Teilen der operationellen KMU-Programme nehmen die Beitrittskandidaten bereits in zufriedenstellender Weise teil; entsprechend den Zusatzprotokollen zu den Europa-Abkommen über die Beteiligung an den Programmen der Gemeinschaft haben sie derzeit die Möglichkeit, sich am laufenden (dritten) mehrjährigen Programm zu beteiligen. Einige durch mangelnde Erfahrung bedingte Probleme dürften noch vor dem Beitritt gelöst werden. Die bestehende EU-Politik setzt allerdings voraus, daß verschiedene legislative und organisatorische Regelungen in den Mitgliedstaaten wirksam funktionieren (z.B. grundlegende Konkursregelungen, Handelskammern usw.). Da diese in den beitrittswilligen Ländern zur Zeit oftmals noch fehlen, sollte weiterhin für ihre Entwicklung gesorgt werden, u.a. durch einen entsprechenden Einsatz von EU-Finanzmitteln.

7.6. Audiovisuelle Medien

Mit der audiovisuellen Politik der Gemeinschaft sollen die Bereitstellung und der freie Verkehr von audiovisuellen Dienstleistungen in der Union gefördert, eine moderne europäische Kommunikationsinfrastruktur entwickelt, die Entwicklung eines Markts für Fernsehprogramme begünstigt, die Produktion europäischer audiovisueller Werke erhöht und Arbeitsplätze sowie neue Betätigungsfelder für kreative Fachleute geschaffen werden. Diese Ziele werden mit verschiedenen, miteinander verbundenen politischen Initiativen verfolgt, die sowohl regulatorische Maßnahmen (z.B. die Richtlinie über "Fernsehen ohne Grenzen") als auch finanzielle Förderprogramme (z.B. MEDIA) umfassen.

Das Rundfunkrecht einiger Beitrittskandidaten unterscheidet sich beträchtlich von den Standards der Gemeinschaft. Der audiovisuelle Sektor der beitrittswilligen Länder wurde von den ungünstigen Wirtschaftsbedingungen während des Transformationsprozesses in Mitleidenschaft gezogen und ist in einigen Fällen inzwischen nahezu inexistent.

Durch die Erweiterung wird sich die Reichweite der europäischen audiovisuellen Politik auf ein neues Gebiet erstrecken, was dem gesamten Sektor zugute kommen dürfte, da die Märkte größer werden und mögliche Größenvorteile zunehmen. Allerdings wird die Rundfunkgesetzgebung angepaßt werden müssen, um mögliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen Anbietern in den derzeitigen und den künftigen Mitgliedstaaten zu verhindern. Mit dieser Anpassung muß bereits vor dem Beitritt begonnen werden.

Eine weitere Öffnung der nationalen audiovisuellen Sektoren für den Wettbewerb könnte für die beitrittswilligen Länder beim Beitritt zusätzliche Belastungen verursachen. Daher könnten spezifische Regelungen in den finanziellen Förderprogrammen erforderlich sein, um den Besonderheiten der Beitrittskandidaten Rechnung zu tragen. Diese Bestimmungen könnten gewisse zusätzliche Mittel erfordern.

7.7. Fischerei

Die gemeinsame Fischereipolitik umfaßt eine gemeinsame Marktorganisation, strukturpolitische Maßnahmen, Vereinbarungen mit Drittländern sowie die Bewirtschaftung und Erhaltung der Fischbestände in den Hoheitsgewässern und innerhalb der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten. Die Fischereipolitik wird im EG-Vertrag in denselben Artikeln geregelt wie die GAP und liegt in alleiniger Zuständigkeit der Gemeinschaft. Ziel der gemeinsamen Fischereipolitik ist die Herstellung eines tragfähigen Gleichgewichts zwischen den verfügbaren Beständen und der Kapazität der Fischereiflotten der Gemeinschaft sowie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Fischverarbeitungsindustrie.

Sieben von zehn Beitrittskandidaten verfügen über eine Meeresküste an der Ostsee, der Adria oder dem Schwarzen Meer. Wie die EU haben die Beitrittskandidaten große Probleme mit Überkapazitäten. Sie werden auch mit ihren technisch überalterten Fischereiflotten und den durch den Transformationsprozeß bedingten Änderungen in der Rechtsstruktur ihrer Unternehmen zurecht kommen müssen. Seit einigen Jahren befindet sich die Fischereiindustrie der meisten Beitrittsländer in einer tiefen Rezession.

Die Erweiterung dürfte keine größeren Probleme für die gemeinsame Fischereipolitik aufwerfen. Die Beitrittsländer dürften in der Lage sein, sie ohne Schwierigkeiten zu übernehmen. Die praktische Umsetzung des *acquis* könnte allerdings Probleme in bezug auf die Adäquanz spezialisierter Verwaltungsstrukturen in einigen beitrittswilligen Ländern aufwerfen, insbesondere im Hinblick auf die notwendige grundlegende Datenerhebung. Dies könnte zu gewissen externen Effekten auf die Funktionsweise und Verwaltung der GFP insgesamt führen. In der Ostsee wird die Integration der Beitrittskandidaten durch die bereits stattfindende Zusammenarbeit erleichtert, die sowohl multilateral im Rahmen der Internationalen Ostseefischereikommission als auch bilateral im Rahmen von Fischereiabkommen stattfindet. In der Ostsee geht die Gemeinschaft derzeit keinerlei Fischereiaktivitäten nach, so daß der *acquis* zu ergänzen wäre. Da die Verschmutzung der Meeresgewässer eines der Hauptprobleme für den Wiederaufbau der Fischbestände in der Ostsee darstellt, müßten hier auch andere Politikbereiche als die gemeinsame Fischereipolitik zum Tragen kommen.

Durch die Erweiterung werden sich die Fischbestände der Union insgesamt nicht signifikant erhöhen. Die Liberalisierung des Handels dürfte für den Fischereisektor der derzeitigen Mitgliedstaaten keine größeren Probleme darstellen, wohingegen sich einige Exportmöglichkeiten, insbesondere in die Märkte der beitrittswilligen Binnenstaaten ergeben dürften. Im Zusammenhang mit der Strukturanpassung muß der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die Fischerei für bestimmte Küstenstaaten und -regionen von sehr großer Bedeutung ist. So dürfen insbesondere die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der zu erwartenden Wettbewerbsschwäche des Sektors in den Beitrittsländern nicht vernachlässigt werden. Durch technische Hilfe der Union vor dem Beitritt kann die Einrichtung geeigneter Strukturen in den beitrittswilligen Ländern erleichtert werden.

8. JUSTIZ UND INNERES

Für die Bereiche Justiz und Inneres schafft der EU-Vertrag einen Rahmen der Zusammenarbeit zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit. Betroffen sind die Bereiche Überschreitung der Außengrenzen, Asylpolitik, Einwanderungspolitik, justitielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen, sowie Zusammenarbeit im Zollwesen und polizeiliche Zusammenarbeit (letztere vor allem zur Bekämpfung des Drogenhandels und anderer Formen der Schwerekriminalität). Dieser Rahmen ist noch neu und hat bislang nur eine begrenzte Zahl von Instrumenten hervorgebracht: Konventionen, deren Inkrafttreten von den nationalen Ratifizierungsverfahren abhängt; gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte sowie nichtbindende Akte (Empfehlungen, Entschlüsse und Erklärungen). Beschlüsse im Bereich Justiz und Inneres bedürfen der Einstimmigkeit.

Die Union hat ein vitales Interesse daran, im Bereich Justiz und Inneres einen echten *acquis* zu entwickeln, an den sich die Beitrittskandidaten anpassen könnten. Der neue in Amsterdam vereinbarte Vertrag sieht Verbesserungen des entsprechenden institutionellen Rahmens vor. Nach Inkrafttreten dieser neuen Bestimmungen dürften die Fortschritte bei der Errichtung einer Zone der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit daher rascher sein. Doch auch vorher schon wird mit der Einbindung des Schengener Abkommens in den *acquis* der Union ein wichtiger Schritt vollzogen.

Eine Reihe von Übereinkommen in diesem Bereich wurde außerhalb des EU-Rahmens (vor allem im Europa-Rat) verabschiedet. Der *acquis* in diesem Bereich entwickelt sich kontinuierlich weiter, so daß sein genauer Inhalt zum Zeitpunkt der Erweiterung heute schwer abzusehen ist. Maßnahmen zur praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf den verschiedenen Gebieten des Bereichs Justiz und Inneres sind genauso wichtig wie der rechtliche *acquis*.

Generell wird die Aufnahme der Beitrittskandidaten in den Bereichen Justiz und Inneres große Herausforderungen für die EU mit sich bringen. Die neuen Mitglieder werden in der Regel keine Erfahrung mit der praktischen Zusammenarbeit in entsprechenden Fragen haben, so daß ihre Einbindung in die bestehenden Aktivitäten, Programme und Institutionen zeitaufwendig und schwierig sein wird. Die Institutionen der neuen Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres werden allesamt reformiert und müssen erst das Vertrauen ihrer Partnerinstitutionen in der EU erwerben, bevor eine tiefgehende Zusammenarbeit möglich ist.

Gleichzeitig sind viele der für die EU bestehenden Herausforderungen transnationaler Natur und werden in unterschiedlichem Maße durch die Lage in den beitriftswilligen Ländern beeinflusst. Durch deren Beitritt wird die erweiterte EU umfassender und somit auch mit größeren Erfolgsaussichten reagieren können. Allerdings wird mit der Erweiterung nicht das gesamte europäische Gebiet erfaßt, in dem sich solche transnationalen Herausforderungen stellen; in der Tat rückt mit der Osterweiterung die EU näher an die NUS und das frühere Jugoslawien heran, wo die akutesten Probleme bestehen. Angesichts der Risiken bei der Anwendung von Maßnahmen in den Bereichen

Justiz und Inneres in der gesamten erweiterten Union ist es von zentraler Bedeutung, daß die Beitrittskandidaten die entsprechenden Maßnahmen frühzeitig vor dem Beitritt verabschieden und die notwendige technische Unterstützung erhalten. Dieser Prozeß ist bereits im Gange und je mehr er verstärkt wird, desto weniger werden Verbrechen und Betrug auf die heutige Union übergreifen und desto weniger Probleme werden beim Beitritt anstehen.

Stärke und Ursachen der Probleme werden selbstverständlich auch davon abhängen, ob alle Beitrittskandidaten zum selben Zeitpunkt beitreten oder ob ein differenzierter Ansatz verfolgt wird. Gleichzeitig stellen das Ziel der Erweiterung und die Aussichten hierauf auch einen wesentlichen Ansporn für weitere Reformen im Bereich Justiz und Inneres in den beitrittswilligen Ländern dar.

Asyl- und Flüchtlingsfragen: Die beitrittswilligen Länder sind Transitländer für Asylsuchende auf dem Weg in die EU und mitunter auch noch Herkunftsländer von Asylsuchenden, werden aber auch zunehmend selbst zu Zielländern. Durch den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zur Genfer Konvention nebst den notwendigen Umsetzungsverfahren sowie zum Dubliner Übereinkommen (über die Zuständigkeit der Staaten für die Feststellung von Asylanträgen) sowie die Einführung der verbundenen Maßnahmen im *acquis* zur Annäherung der Asylverfahren wird sich das Gebiet, in dem ein gemeinsamer asylpolitischer Ansatz verfolgt wird, erweitern. Dies hat (für die heutigen Mitgliedstaaten) den Vorteil, daß sich die Gruppe der Länder, die gemeinsame Kriterien als potentielle Aufnahmeländer für Asylbewerber erfüllt, vergrößert. Allerdings könnten insgesamt insofern Kosten entstehen, als die neuen Mitgliedstaaten in größerem Umfang als bisher Mittel für Asylfragen bereitstellen müssen.

Einwanderungspolitik und Grenzverwaltung: Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten wird sich (nach einer etwaigen Übergangsfrist) vor allem insofern auf den Bereich Justiz und Inneres auswirken, als für Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten keine restriktiven Aufenthalts- und Niederlassungsvorschriften mehr gelten werden. Dies könnte dazu führen, daß die Zahl der Staatsangehörigen dieser Mitgliedstaaten, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat unterhalten, zunimmt. Außerdem werden Staatsangehörige dieser Mitgliedstaaten gemäß den Vertragsbestimmungen kein Visum mehr benötigen.

Innerhalb der erweiterten Union wird die Verantwortung für die Kontrolle der - aktuellen und neuen - Außengrenzen der Union weitgehend auch auf den neuen Mitgliedstaaten lasten. Sind diese Kontrollen nicht wirksam, so werden die Probleme mit illegaler Einwanderung und illegalen Aktivitäten innerhalb der erweiterten Union zunehmen. Damit die Grenzverwaltung effizient durchgeführt werden kann, ist auf seiten der betroffenen Länder ein erheblicher Mitteleinsatz erforderlich, der die Grenzlänge und das Verkehrsaufkommen widerspiegelt.

Organisiertes Verbrechen und sonstige Schwere Kriminalität: Auch wenn das organisierte Verbrechen und die sonstige Schwere Kriminalität in der heutigen Europäischen Union in unterschiedlichem Maße ein Problem darstellen, ist die Natur dieser Kriminalitätsform in den beitrittswilligen Ländern doch eine neue Herausforderung, die wirksame und stetige Maßnahmen erfordert, damit sich die bestehenden Probleme in der Union nicht noch verschärfen. Die Kriminalität könnte sich

destabilisierend auswirken, und dies könnte nach der Erweiterung schwerwiegende politische Konsequenzen für die erweiterte Union mit sich bringen. Auf der anderen Seite gibt es bislang keine Hinweise auf terroristische Aktivitäten in diesen Staaten. Der Erweiterungsprozeß könnte den Vorteil haben, daß die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den beitrittswilligen Ländern einen echten Impuls erhält, so daß gemeinsame Probleme ab sofort in Angriff genommen werden. Die praktische Umsetzung dieser Maßnahmen erfordert jedoch einen erheblich höheren Mitteleinsatz als die derzeitigen Ausgaben der Beitrittskandidaten, die in jedem Fall auch zur Bewältigung der aktuellen Probleme nicht ausreichen. Ein straffer, intensiver Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden wird bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens eine wertvolle Stütze sein. Allerdings müssen Kontrollsysteme entwickelt werden, um den Datenschutz zu gewährleisten und das Vordringen des organisierten Verbrechens zu verhindern.

Justitielle Zusammenarbeit: Die Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die verstärkte justitielle Zusammenarbeit wird für die derzeitigen EU-Mitgliedstaaten überwiegend von Vorteil sein. Was die Kriminalität anbelangt, so wird die Ausweitung der bestehenden und geplanten Maßnahmen wie dem Auslieferungsübereinkommen und dem Übereinkommen über eine künftige gegenseitige Unterstützung wirksamere transnationale Aktionen der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden ermöglichen. Etwaige Schwierigkeiten in diesem Bereich dürften angesichts des heiklen Charakters von Auslieferungsentscheidungen in Menschenrechtsfragen und bei "politischen" Verbrechen sowie von Auslieferungen von Staatsangehörigen anderer Länder vor allem politischer Natur sein. Im Zivilrecht werden sich auch Vorteile im Hinblick auf die effektive Geltung von Verträgen in den neuen Ländern ergeben. Die tatsächliche Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die justitielle Zusammenarbeit innerhalb der EU könnte dadurch behindert werden, daß einige von ihnen Schwierigkeiten bei der Ratifizierung bestimmter internationaler Übereinkommen haben und es dem Justizapparat bei deren Umsetzung an Erfahrung fehlt.

TEIL III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Vorteile der Erweiterung und ihre Auswirkungen auf die EU-Politik

Bei der Bewertung der "Erweiterungskosten" sollte der insgesamt erwartete wirtschaftliche Nettonutzen ein zentraler Erwägungsfaktor sein. Politische Vorteile, wie die Förderung der regionalen Stabilität, sollten ebenfalls in Betracht gezogen werden, nicht zuletzt aufgrund ihrer indirekten Auswirkungen auf die Wirtschaft und auch auf den Haushalt. Die Erweiterung ist eine Investition in Frieden, Stabilität und Wohlstand für die Bürger Europas. Der durch die Erweiterung entstehende gesamtwirtschaftliche Nutzen wird den Politiken der Gemeinschaft zugute kommen. Bringt die Integration den Wirtschaftsakteuren und Bürgern Vorteile, nimmt das Vertrauen in den Binnenmarkt und seine Grundsätze zu. Die Gemeinschaftspolitik wird durch die Erfahrung und das Potential der Beitrittsländer bereichert, beispielsweise in bezug auf Forschung und Entwicklung, Kultur, allgemeine und berufliche Bildung, aber auch im Energiesektor und bestimmten Industrie- und Agrarzweigen. Je greifbarer die Vorteile der Erweiterung sind, desto einfacher dürfte es letztlich auch sein, den Anpassungsdruck und die damit einhergehenden Belastungen für die Politiken der Gemeinschaft, einschließlich ihrer finanziellen Dimension, zu bewältigen.

2. Anpassungsdruck und seine Auswirkungen:

Der durch die Erweiterung sowohl in den Beitrittsländern als auch den derzeitigen Mitgliedstaaten entstehende sektorale und regionale Druck wird die Politik der Gemeinschaft belasten. Dieser dürfte sich auch auf den Haushalt auswirken. Um soziale Probleme, regionale Ungleichgewichte, die unzureichende Basisinfrastruktur sowie die industrielle und landwirtschaftliche Umstrukturierung sowohl in den derzeitigen Mitgliedstaaten als auch den Beitrittsländern zu bewältigen, wären Finanzierungsmittel der Gemeinschaft erforderlich. Sollten derartige Probleme akut werden, so könnte politischer Druck zugunsten protektionistischer Maßnahmen entstehen. In einigen Bereichen jedoch, beispielsweise dem freien Kapitalverkehr (im Zusammenhang mit der Disziplin der nicht an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten) und der Wettbewerbspolitik (staatliche Monopole) könnte die Anwendung der entsprechenden Vertragsvorschriften dazu beitragen, den Druck für die Beitrittsländer zu vermindern.

3. Direkte budgetäre und finanzielle Auswirkungen:

Die Erweiterung wird erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt haben. Unter bestimmten - nachstehend beschriebenen - Voraussetzungen, auf die in den

Vorschlägen der Kommission für einen neuen Finanzrahmen* näher eingegangen wird, läßt sich die Erweiterung ohne eine Änderung des Eigenmittelrahmens im Verhältnis zum BIP der Union finanzieren. Bei einem somit unveränderten Eigenmittelrahmen wird die Realentwicklung der für die derzeitigen Mitgliedstaaten verfügbaren Mittel angesichts der begrenzten Beitragskapazität der Beitrittsländer nach der Erweiterung unweigerlich hinter den Veränderungsraten des BIP der Union herhinken.

Was den *Agrarsektor* anbelangt, so würde die Ausweitung der GAP auf die Beitrittsländer in ihrer derzeitigen Form alljährlich erhebliche Zusatzkosten beinhalten (*siehe Abschnitte II.4*). Hätten die neuen Mitgliedstaaten allerdings - zumindest während einer gewissen Zeit nach dem Beitritt - keinen Anspruch auf Ausgleichszahlungen (auf die andernfalls rund 2/3 der zusätzlichen Ausgaben entfielen), so dürfte die Agrarleitlinie ausreichen, um die erweiterungsbedingten Zusatzkosten (d.h. Marktinterventionen und ergänzende Maßnahmen) zu finanzieren, sofern auch die geplanten Reformen der GAP berücksichtigt werden.

Im Bereich der *Strukturmaßnahmen* (*siehe Abschnitte II.3*) muß für eine allmähliche Umschichtung von Mittelzuweisungen zugunsten der neuen Mitgliedstaaten gesorgt werden, deren Wohlstand erheblich unter dem Durchschnitt der heutigen Union liegt. Die uneingeschränkte Anwendung der derzeit für Beihilfezahlungen geltenden Kriterien auf die Beitrittsländer würde sehr erhebliche Summen erfordern. Neue Mitgliedstaaten könnten aber nur schrittweise in das Strukturhilfesystem eingebunden werden, wobei auch ihrem Aufnahmevermögen Rechnung zu tragen wäre. Außerdem würden sich die mittelfristig aufzuwendenden Zusatzmittel vermindern, wenn nicht alle Beitrittskandidaten gleichzeitig beiträten. Unter diesen Umständen können die Zusatzzahlungen für Beitrittsländer auch bei einem ab 1999 unveränderten relativen Kohäsionsaufwand bestritten werden, während die Gesamthöhe der strukturpolitischen Interventionen in den heutigen Mitgliedstaaten nur geringfügig berührt würde.

Was die sonstigen *internen Politikbereiche* (z.B. Forschung und Entwicklung, allgemeine und berufliche Bildung, Transeuropäische Netze [TEN], Sozialpolitik, Umwelt) angeht, so muß in einer erweiterten Union mehr denn je eine Streuung von Mitteln über ein zu breites Spektrum von Aktionen vermieden werden, die aufgrund ihrer Größenordnung keine signifikante Wirkung entfalten könnten und mit zu hohen Verwaltungskosten verbunden wären. Die verfügbaren Finanzmittel sollten daher auf eine begrenzte Zahl von Programmen konzentriert werden, bei denen die Intervention der Gemeinschaft erwiesenermaßen einen Mehrwert bringt. Selbst unter diesen Voraussetzungen würde der Beitritt neuer Mitgliedstaaten voraussichtlich eine im Verhältnis zu ihrem Anteil am BIP der Gemeinschaft überproportionale Ausgabenerhöhung erfordern. In vielen dieser Politikbereiche

* Band I Teil III der "Agenda 2000".

hängen die Kosten einer Umsetzung dieser Politiken in der Tat auch von der Zielbevölkerung, dem geographischen Gebiet oder der Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten ab.

Aufgrund der neuen Sprachen, der Erweiterung und Diversifizierung der Aufgaben und der Integration von Bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten wird die Erweiterung auch zusätzliche *Verwaltungsausgaben* für die Institutionen der Gemeinschaft mit sich bringen.

Umgekehrt dürften sich die Ausgaben für die *externen* Aktionen der Union durch die Erweiterung insgesamt nicht erhöhen.

Die Beitrittsländer werden unter denselben Voraussetzungen wie die derzeitigen Mitgliedstaaten Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB), EURATOM-Darlehen und Darlehen des Europäischen Investitionsfonds in Anspruch nehmen können.

4. Risiken einer möglicherweise verspäteten oder unzureichenden Übernahme des Acquis :

Die vollständige Anpassung der Beitrittskandidaten an den *acquis* wird ein langwieriger und kostspieliger Prozeß sein. Die Übernahme des *acquis*, insbesondere in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, nukleare Sicherheit, obligatorische Energiesicherheitsreserven und Gesundheitsschutz, wird umfangreiche Investitionen erfordern. In einer Reihe von Sektoren wird eine erhebliche Umstrukturierung oder Verbesserung notwendig sein (umweltbelastende Industrien, Kernkraftanlagen, Verkehrsmittelbestand und Fischereiflotte, Energieunternehmen usw.). Die Gewährleistung effizienter Verwaltungsstrukturen für die Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften in den vorstehenden Bereichen sowie für Verbraucherschutz, Pflanzenschutz- und Veterinärkontrollen sowie die Verwaltung der Außengrenzen und die indirekte Besteuerung, wird ebenfalls eine beträchtliche Anstrengung erfordern.

Als Grundsatz für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union gilt, daß diese den gesamten *acquis* übernehmen müssen und folglich alle Bereiche der Gemeinschaftspolitik vorbehaltlich etwaiger Anpassungen und Übergangsregelungen, die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen vereinbart werden, auf die erweiterte Union angewandt werden. Andererseits ist die Verfügbarkeit der für die Übernahme des *acquis* notwendigen Mittel ein zentraler Engpaß. Außerdem könnte sich die Kosten verursachende Anpassung der Beitrittskandidaten in einigen Bereichen durch eine Rücksichtnahme auf Wettbewerbsvorteile und den Schutz heimischer Industriezweige verzögern.

Dessen ungeachtet ist unerläßlich, daß sich die Beitrittskandidaten so bald wie möglich vollständig an den *acquis* der EU anpassen. Eine zu langsame oder

unzulängliche Anpassung könnte nach dem Beitritt zu schweren Problemen führen:

- Die Union könnte keine permanente Differenzierung zwischen den neuen und den alten Mitgliedstaaten bzw. ihren Bürgern billigen. Eine solche Differenzierung würde den Zusammenhalt der Union und das Vertrauen in ihre Ziele und ihre Politik untergraben.
- In einigen Bereichen könnte die unzureichende Übernahme der Gemeinschaftsvorschriften Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Wirtschaftsteilnehmer in jenen Ländern zur Folge haben, die die entsprechenden Vorschriften einhalten (Umwelt- und Sozialnormen, staatliche Beihilfen, audiovisuelle Politik usw.).
- In manchen Fällen bestünde die Gefahr, daß sich die unzureichende Umsetzung des *acquis* destabilisierend auf die Funktionsweise des Binnenmarkts auswirkt oder gefährliche Folgen für den Verbraucherschutz sowie die Gesundheit und Sicherheit der EU-Bürger hätte. Dies wäre der Fall, wenn die Beitrittsländer den Schutz und die Kontrolle der Außengrenzen nicht in zufriedenstellendem Maße sicherstellen könnten oder diese Länder zu "Schwachstellen" für die Vermarktung unsicherer Produkte oder mißbräuchlicher Geschäftspraktiken in der gesamten Union würden. Der Pflanzen- und Veterinärschutz wäre in dieser Hinsicht ein besonders heikles Gebiet, während "Schwachstellen" auch vom organisierten Verbrechen sowie von Drogen- und Menschenhändlern ausgenutzt werden könnten.
- Verzerrungen des Wettbewerbs und des Binnenmarkts und mehr noch Situationen, in denen der Schutz des Verbrauchers oder die Gesundheit und Sicherheit der Bürger gefährdet wären, würden starke politische Reaktionen und protektionistische Maßnahmen hervorrufen, womit das Funktionieren des Binnenmarkts und der Union selbst untergraben würde. Dies würde die Legitimität der Europäischen Union und ihrer Institutionen in den Augen der europäischen Öffentlichkeit herabsetzen.

5. Anpassung, Reform und Weiterentwicklung der Politiken der Union:

In Teilbereichen der Gemeinschaftspolitiken wird es erforderlich sein, Anpassungen vorzunehmen oder den Schwerpunkt zu verlagern, damit die Bedürfnisse und Probleme der neuen Mitgliedstaaten besser berücksichtigt werden. Dies könnte bestimmte Programme der Gemeinschaften in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Berufsbildung, Energie und Umwelt betreffen.

Eine wichtige Frage wird sein, inwieweit die gegenwärtigen Gemeinschaftspolitiken in Bereichen, in denen die Erweiterung erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt hat, der Änderung bedarf. Die Kommission hat

bereits die Auffassung geäußert, daß die GAP und die Strukturpolitik auch ohne Erweiterung hätten angepaßt werden müssen (*siehe Abschnitte II.4 bzw. II.3*).

Was die wahrscheinlich knappen finanziellen Ressourcen anbetrifft, so könnte die Konzentration auf die Erweiterung das Risiko mit sich bringen, daß sich die Union von anderen wichtigen Zielen abwendet: Beziehungen zu Drittländern, Entwicklungshilfe inbegriffen, insbesondere zu den Ländern des Mittelmeerraums, den AKP-Ländern und den NUS; globale Umweltfragen; sowie Forschung und Entwicklung in Spitzentechnologiesektoren. Eine solche Entwicklung wäre höchst unerwünscht. ; Um sie zu verhindern, müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden.

Die immer größere Heterogenität von Situationen, Interessen, Sichtweisen und Standpunkten innerhalb der Union könnten zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Durchführung und Weiterentwicklung der Unionspolitiken führen, vor allen in Bereichen, in denen Entscheidungen immer noch der Einstimmigkeit bedürfen. Ein weiteres Hindernis für die Weiterentwicklung der EU-Politiken könnte darin bestehen, daß die neuen Mitgliedstaaten ein niedrigeres wirtschaftliches Entwicklungsniveau haben und es daher schwierig finden könnten, für ihre Verbraucher und Bürger ein höheres Schutzniveau zu beschließen und zu finanzieren. Auf die Entwicklung der GASP, der Politik in den Bereichen Justiz und Inneres sowie auf die Politik der Gemeinschaft in den Bereichen Umwelt, Soziales, Verbraucherschutz und audiovisuelle Medien könnte sich dies hemmend auswirken. Dasselbe könnte bei der weiteren Liberalisierung im Energiesektor der Fall sein.

Dieses Problem unterstreicht die Notwendigkeit, die kommende Erweiterung angemessen vorzubereiten, um die effektive Funktionsfähigkeit der Union aufrechtzuerhalten und gleichzeitig das umfassende institutionelle Gleichgewicht zu wahren. Da es schwierig sein könnte, den *acquis* in einer erweiterten Union weiterzuentwickeln, ist es auch von Bedeutung, in einer Reihe von Politikbereichen (z.B. bei der Liberalisierung des Energiemarkts) weitere Maßnahmen in der Zeit bis zur Erweiterung durchzuführen.

Die Schwierigkeiten sollten aber nicht überbetont werden: Insgesamt dürften die neuen Mitgliedstaaten entschlossen hinter der Finalität und den Politiken der EU stehen, auch was die Bereiche GASP, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und Justiz und Inneres anbetrifft, und die grundlegende Bedeutung erkennen, die der wirtschaftlichen Integration mittels Binnenmarkt, WWU und Offenheit gegenüber dem Rest der Welt zukommt. In all diesen grundlegenden Angelegenheiten wird sich durch den Beitritt der MOEL die Diversität der Standpunkte innerhalb der Union wahrscheinlich nicht vergrößern.

6. Auswirkungen der administrativen Mehrbelastung der Organe der Union:

Mit dem Beitritt einer großen Anzahl neuer Mitglieder kommen auf die Verwaltung der Europäischen Institutionen erhebliche Belastungen zu. Die Probleme, die durch die Verdopplung der Anzahl der Amtssprachen der Union entstehen dürften, sind nicht zu unterschätzen. Diese Fragen werden im vorliegenden Bericht nicht direkt behandelt. Auf Verwaltung und Weiterentwicklung der Politiken der Union wie auch auf den Haushalt nach der Erweiterung wirken sie sich aber zwangsläufig erheblich aus. Die Kommission hat bereits im Rahmen von SEM 2000 und MAP 2000 umfangreiche Arbeiten in diesem Bereich aufgenommen. Auf diese beitriffsbedingten Probleme wird zu gegebener Zeit noch weiter eingegangen werden müssen.

7. Die Bedeutung des Heranführungszeitraums:

Ein zentrales Ergebnis des vorliegenden Berichts ist, daß die Auswirkungen der Erweiterung auf die Union und ihre Politiken und insbesondere der Umfang der möglichen Probleme in höchstem Maße von der Vorbereitung der Beitrittskandidaten in der Zeit bis zu den Beitritten abhängen.

Angesichts des komplexen Charakters des Prozesses, seiner Kosten und der Notwendigkeit, den mit dem Beitritt verbundenen Anpassungsdruck abzumildern, erscheint in den meisten Fällen ein abgestufter Prozeß der Anpassung der Bewerberländer an den *acquis* als einzig realistischer Weg. Entsprechende Anstrengungen sollten zum größten Teil in der Heranführungsphase unternommen werden; dabei könnten die erreichten Fortschritte auch mit einer weiteren stufenweisen Öffnung der Märkte der Gemeinschaft verknüpft werden. Sollte eine derartige Entwicklung nicht eintreten, so stünde die Union vor schwierigen Optionen: Die Notwendigkeit, nach dem Beitritt Übergangszeiten einzurichten, würde auf Kosten des normalen Funktionierens des Binnenmarktes zunehmen; und die Gefahr, daß der *acquis* nicht in angemessener Weise umgesetzt wird, würde sich um ein Vielfaches erhöhen. In Bereichen, in denen eine Destabilisierung des Binnenmarktes oder ernsthafter Schaden für die Verbraucher und Bürger der EU drohen, könnten die Beitritts hemmnisse untragbar werden.

Insofern besteht eine reale Verknüpfung zwischen den in der Heranführungszeit ins Werk gesetzten Bemühungen und Mitteln und den Auswirkungen der Erweiterung auf die Union und ihre Politiken sowie, nicht zuletzt, was die Kosten anbetrifft. Eine Verknüpfung besteht auch zwischen den vor dem Beitritt unternommenen Anstrengungen und dem Zeitplan für den Beitritt selbst.

Die von den Beitrittsländern in der Zeit bis zum Beitritt geforderten Anstrengungen werden hauptsächlich von ihnen selbst zu tragen sein. Bewerberländer haben sich bereits auf diesen Weg im Rahmen der Heranführungsstrategie begeben, die u.a. die Durchführung der Maßnahmen des Weißbuches beinhaltet. Technische und finanzielle Hilfe seitens der Union ist

jedoch hierfür erforderlich, und sie wird in der Tat auch bereits geleistet. Angesichts der zentralen Bedeutung der Erweiterungsvorbereitung hat die Kommission in Übereinstimmung mit den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Dublin Vorschläge zur Intensivierung der Heranführungsstrategie formuliert*.

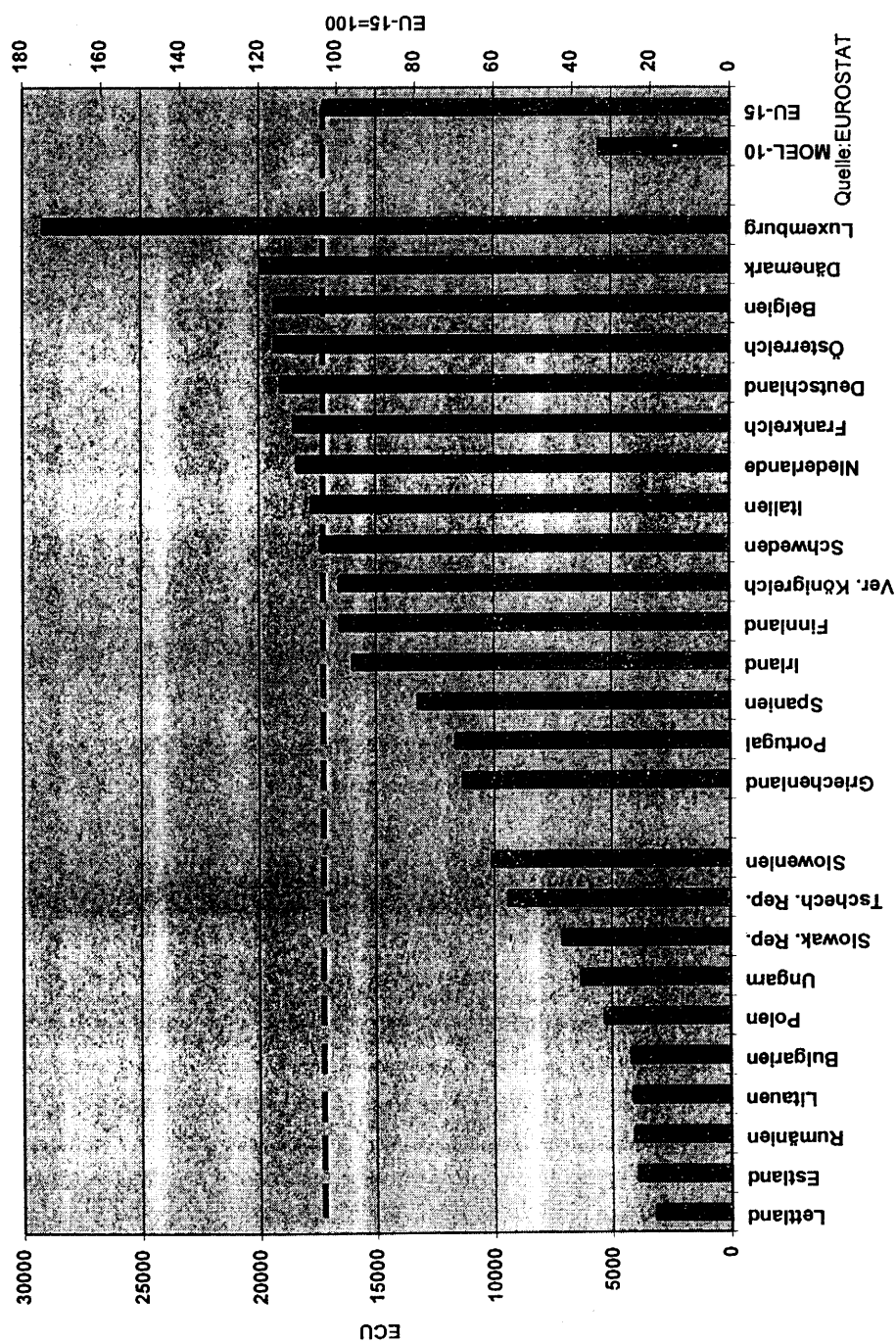
Die Zeit bis hin zu den Beitritten wird auch für die Durchführung der erforderlichen Anpassungen entscheidend sein, die bei den Politiken und Institutionen der Gemeinschaft vorzunehmen sind, damit die Erweiterung zu bewältigen sein wird. Die Durchführung entsprechender Reformen ist eine wesentliche Voraussetzung für ein Gelingen der Erweiterung.

Schließlich sind auch Zustimmung und Unterstützung seitens der öffentlichen Meinung in Europa Vorbedingung für die Verwirklichung des Projekts der Erweiterung. Das bedeutet, daß in der Zeit bis zu den Beitritten sowohl in den jetzigen Mitgliedstaaten als auch in den neu beitretenden Staaten erhebliche Bemühungen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit zu unternehmen sind.

* "Intensivierung der Heranführungsstrategie", ein Abschnitt der vorliegenden Mitteilung.

10/7/97

**MITTEL- UND OSTEUROPIISCHE BEITRIITSKANDIDATEN UND EU-
MITGLIEDSTAATEN
PRO-KOPF-BIP (in Kaufkraftstandards). 1995**



10.07.97

MITTEL- UND OSTEuropäische BEITRIITTSKANDIDATEN UND EU-MITGLIEDSTAATEN Basisdaten (1995)

	Fläche	Bevölkerung		BIP zu laufenden Marktpreisen			BIP in Kaufkraftstandards			Landwirtschaft	
	(1000 km ²)	(in Mio.)	(Einw./km ²)	(in Mrd. ECU)	(in ECU je Einw.)	(in ECU je Einw. in % des EU-Durchschnitts)	(in Mrd. ECU in KKS)	(in ECU je Einw. in KKS)	(in ECU je Einw. in % des EU-Durchschnitts)	(% der gesamten Bruttowertschöpfung)	(% d. Besch.)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ungarn	93	10,2	110	33,4	3340	19	64,6	6310	37	6,2	8,0
Polen	313	38,6	123	90,2	2360	14	203,3	5320	31	7,6	26,9
Rumänien	238	22,7	95	27,3	1200	7	94,3	4060	23	20,5	34,4
Slowak Rep.	49	5,4	110	13,3	2470	14	38,0	7120	41	6,3	9,7
Lettland	65	2,5	38	3,4	1370	8	7,9	3160	18	9,9	18,5
Estland	45	1,5	33	2,8	1850	11	5,9	3920	23	8,1	13,1
Litauen	65	3,7	57	3,5	930	5	15,3	4130	24	9,3	23,8
Bulgarien	111	8,4	76	9,9	1180	7	35,4	4210	24	13,9	23,2 *
Tschech. Rep.	79	10,3	130	36,1	3490	20	97,2	9410	55	5,2	6,3
Slowenien	20	2,0	100	14,2	7240	42	20,1	10110	59	5,0	7,1
MOEL-10	1078	105,3	98	234	2220	13	582,0	5530	32	8,6	22,5
-in % von EU-15	33	28	85	4	13		9	32		358	425
Belgien	31	10,1	332	205,9	20310	118	196,0	19340	112	1,7 *	2,7
Dänemark	43	5,2	121	132,1	25280	146	104,4	19960	116	3,7 *	4,4
Deutschland	357	81,5	228	1845,2	22600	131	1556,8	19070	110	1,0 *	3,2
Griechenland	132	10,4	79	87,4	8360	48	118,4	11320	66	14,7 *	20,4
Spanien	506	39,2	77	428,1	10920	63	518,8	13230	77	3,7 *	9,3
Frankreich	544	58,0	107	1174,3	20200	117	1076,5	18520	107	2,5 *	4,9
Irland	70	3,6	51	49,2	13740	80	57,4	16020	93	7,5 *	12
Italien	301	57,3	190	831,4	14250	83	1036,8	17770	103	2,9 *	7,5
Luxemburg	3	0,4	157	13,3	32370	187	11,9	29140	169	1,5 *	3,9
Niederlande	42	15,4	371	302,5	19570	113	284,3	18390	107	3,6 *	3,8
Österreich	84	8,0	96	178,4	22180	128	155,5	19320	112	2,4 *	7,3
Portugal	92	9,9	108	77,1	7770	45	115,2	11620	67	5,1 *	11,5
Finnland	338	5,1	15	95,6	18720	108	84,5	16550	96	5,2 *	7,8
Schweden	450	8,8	20	176,3	19970	116	153,5	17390	101	2,1 *	3,3
Ver. Königreich	244	58,5	240	844,8	14410	83	971,7	16580	96	1,6 *	2,1
EU-15	3236	371,6	115	6441,5	17260	100	6441,5	17260	100	2,4 *	5,3

* 1994

Quellen: **MOEL** Spalte 1-10: Eurostat, aufgrund von Daten der statistischen Ämter der MOEL
 Spalte 11: Statistische Jahrbücher der statistischen Ämter der MOEL
EU-Mitgliedstaaten Eurostat

Anmerkungen: * Genaue Vergleichbarkeit der von den statistischen Ämtern der MOEL gelieferten Daten mit den Statistiknormen der EU und damit mit den EU-Zahlen kann noch nicht garantiert werden. Größere Änderungen dieser Daten sind noch möglich.
 * Zur Berechnung der Pro-Kopf-BIP-Daten werden die Bevölkerungszahlen entsprechend der Definition der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung benutzt.
 * Kaufkraftstandard (KKS) - Wechselkurse werden üblicherweise anstelle der jeweiligen amtlichen Wechselkurse benutzt, um den relativen Lebensstandard zu schätzen. Sie berücksichtigen daher Kostenunterschiede zwischen den Ländern.

ISSN 0254-1467

KOM(97) 2000 Teil II

DOKUMENTE

DE

11 01 06

Katalognummer : CB-CO-97-380-DE-C

ISBN 92-78-22926-1

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
L-2985 Luxemburg

DOC/97/8

Brüssel/Straßburg, den 15.7.1997

**Agenda 2000 - Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen der
Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen zur
Europäischen Union folgender Länder:**

- Bulgarien
- Estland
- Ungarn
- Lettland
- Litauen
- Polen
- Tschechische Republik
- Rumänien
- Slowenien
- Slowakei

**) Die vollständigen Stellungnahmen der Kommission zu den Anträgen der einzelnen Länder stehen in den Sekretariaten der beteiligten Ausschüsse zur Verfügung.*

Bulgarien

Bulgarien hat am 14. Dezember 1995 seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union eingereicht. Er ist Teil des historischen Prozesses, der der Teilung Europas ein Ende macht, und Ausdruck der Verankerung der Demokratie in diesem Land.

Gemäss Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Bulgariens ausgearbeitet.

Die Vorbereitung Bulgariens auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des im Februar 1995 in Kraft getretenen Europa-Abkommens. Die Regierung hat der Durchführung der im Weissbuch vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - empfohlenen Massnahmen große Bedeutung beigemessen und im Mai 1996 ein Programm zur Umsetzung dieses Dokuments beschlossen.

Der Beitrittsantrag ist entsprechend den vom Europäischen Rat in Kopenhagen während seiner Tagung im Juni 1993 festgelegten Kriterien beurteilt worden. Gemäss seinen Schlussfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das wirkliche Funktionieren der Demokratie einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Bulgarien verfügt über demokratische Institutionen, deren Stabilität nunmehr gesichert erscheint. Sie müssen durch eine Praxis gestärkt werden, die das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auf allen Ebenen des Staatsapparats mehr respektiert. Wahlen verlaufen frei und fair und haben 1994 und 1997 zu einem Machtwechsel geführt.

Was die Wahrung der Grundrechte angeht, so verbleiben einige Mängel, selbst wenn die aus den Wahlen vom April 1997 hervorgegangene neue Regierung eine Reihe positiver Reformen angekündigt hat. So sind beträchtliche Anstrengungen geboten im Bereich der Korruptionsbekämpfung, der Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz und des Schutzes der Grundfreiheiten, insbesondere angesichts der noch immer zu zahlreichen Übergriffe seitens der Polizei und der Geheimdienste.

Wenn die türkische Minderheit gut integriert scheint, so gilt dies nicht für die Roma (Zigeuner).

Die derzeitige Verbesserung der Situation nach dem Regierungswechsel lässt voraussehen, dass Bulgarien im Begriff ist, den vom Europäischen Rat von Kopenhagen gesetzten politischen Kriterien zu genügen.

2) Wirtschaftliche Kriterien

Nach ersten Massnahmen im Jahre 1991 steht Bulgarien heute gerade erst am Anfang des Prozesses struktureller Transformation. Die neue Regierung hat sich insbesondere gegenüber dem IWF, der Weltbank und der Europäischen Kommission verpflichtet, schnelle Reformen im Bereich der Preisfreigabe und der Privatisierung durchzuführen. Diese Politik sollte die durch die Krise der letzten Monate geschaffene Situation bereinigen, die durch einen Einbruch des Wachstums (Bruttoinlandsprodukt (BIP) 1996 minus 10,9 %), eine Verschlechterung der öffentlichen Defizite, eine Hyperinflation (311 % im Jahre 1996) und die Abwertung der Landeswährung gekennzeichnet ist.

Bulgarien zählt 8,3 Millionen Einwohner. Das BIP pro Kopf entspricht 24 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt mehr als 20 % der Erwerbsbevölkerung und sichert 13 % der Bruttowertschöpfung; trotz der kürzlichen Privatisierung sieht er sich noch grossen strukturellen Schwierigkeiten gegenüber. Der Handel mit der Union ist stark angestiegen und repräsentiert heute 35 % des Aussenhandels Bulgariens.

Im Hinblick auf die **wirtschaftlichen Kriterien** des Europäischen Rates von Kopenhagen stellt sich die Situation Bulgariens wie folgt dar:

Bulgariens Fortschritte beim Aufbau einer Marktwirtschaft sind durch das Fehlen einer Verpflichtung zu einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftspolitik begrenzt worden. Die frühe Handels- und Preisliberalisierung wurde teilweise rückgängig gemacht, und die Preiskontrollen wurden erst in diesem Jahr beseitigt. Erst seit der Krise Ende letzten Jahres und dem kürzlichen Regierungswechsel zeichnete sich ein Konsens für die Notwendigkeit von Wirtschaftsreformen ab.

Bulgarien wird mittelfristig nicht in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Wenn es der Regierung gelingt, ihre Verpflichtung zur wirtschaftlichen Umgestaltung erfolgreich und nachhaltig umzusetzen, können sich die Aussichten Bulgariens zum Besseren wenden. Jedoch hat das Land durch sechs weitgehend vergeudete Jahre einen Rückschlag erlitten. Eine unvollständige Bodenreform hat die Entstehung eines modernen landwirtschaftlichen Sektors behindert; langsame Privatisierung und wirtschaftliche Instabilität haben staatliche Unternehmen geschwächt und die Entwicklung eines dynamischen Privatsektors verzögert.

3) Fähigkeit zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen

Die Fähigkeit zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- Das Europa-Abkommen, das insbesondere Verpflichtungen im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des Freihandels, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens vorsieht;
- die Umsetzung der wesentlichen im Weissbuch aufgezählten Massnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes;
- der Fortschritt bei der Übertragung der übrigen Teile des *acquis*.

Bulgarien hat bemerkenswerte Fortschritte gemacht, um seinen Verpflichtungen aus dem Europa-Abkommen nachzukommen. Seine Umsetzung ist ohne grössere Probleme verlaufen, und der Zeitplan zur Anwendung des Abkommens ist eingehalten worden. Jedoch hat die Schwäche der für die Koordination auf nationaler Ebene zuständigen Stellen es nicht gestattet, das Potential ganz auszuschöpfen, und die neue Regierung hat beschlossen, die entsprechenden Strukturen zu verstärken. Die Rate der Übertragung der im Weissbuch vorgesehenen Verordnungen und Richtlinien ist sehr unbefriedigend.

Im Blick auf die Gesamtheit der grundlegenden Elemente des Binnenmarkts einschliesslich des Wettbewerbs entspricht die bulgarische Gesetzgebung nur sehr teilweise dem *acquis*, mit Ausnahme von bestimmten Bereichen des freien Warenverkehrs. Angesichts des Umfangs der ausstehenden Fortschritte sind äusserst beträchtliche und nachhaltige Anstrengungen erforderlich, sowohl bei der Angleichung der Gesetzgebung als auch bei der Schaffung der Strukturen zu ihrer Umsetzung. Die vollständige Umstrukturierung des Finanzsektors, um das unerlässliche Vertrauen auf Seiten der Öffentlichkeit und der Investoren wiederherzustellen, steht an erster Stelle der Prioritätenliste, und die Regierung ist sich dieser Notwendigkeit bewusst.

Allgemein stellt die Schwäche der öffentlichen Verwaltung ein grösseres Problem dar, das sowohl die Geschwindigkeit als auch die Qualität der Rechtsangleichung in Frage stellt. Die verschiedenen, zur Umsetzung der Binnenmarktgesetzgebung unabdingbaren Strukturen besitzen gegenwärtig nicht die Fähigkeit, ihre Aufgabe zu erfüllen.

Was die übrigen Teile des *acquis* betrifft, so dürfte Bulgarien, wenn es seine Anstrengungen zur Übertragung der Gemeinschaftsgesetzgebung und zur Modernisierung fortsetzt, keinen besonderen Schwierigkeiten begegnen, den *acquis* mittelfristig in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine Bildung, Jugend und berufliche Bildung, Forschung und technologische Entwicklung, Fischerei, kleine und mittlere Unternehmen, Aussenhandel und Entwicklung.

Dagegen wird Bulgarien noch substantielle Fortschritte in den Bereichen Telekommunikation (insbesondere beim Preissystem), audiovisuelle Medien, Steuerwesen, Statistik, Verbraucherschutz und Zoll machen müssen.

Die Integration in den europäischen Markt könnte der bulgarischen Industrie mittelfristig grosse Schwierigkeiten machen. Viele Sektoren bedürfen noch in bedeutendem Umfang der Umstrukturierung und Privatisierung.

Im Umweltbereich werden sehr bedeutende Anstrengungen erforderlich sein, einschliesslich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Die volle Anpassung an den *acquis* könnte erst sehr langfristig erwartet werden und würde höhere öffentliche Aufwendungen erfordern.

Bulgarien hat bei der Übernahme des *acquis* im Verkehrssektor gewisse Fortschritte gemacht, aber kürzlich aufgetretene Schwierigkeiten haben diesen Prozess bedenklich gebremst. Das Land muss seine Anstrengungen besonders in den Sektoren See- und Luftverkehr und Strassengüterverkehr beschleunigen. Bulgarien wird ebenso die erforderlichen Investitionen zur Verwirklichung der TEN vornehmen müssen, die wesentliche Elemente für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts darstellen.

Bulgarien muss noch bedeutende Anstrengungen unternehmen, um seine Normen im Bereich **Beschäftigung und Soziales** denen der Europäischen Union anzugleichen. Fortschritte müssen besonders beim Schutz der abhängig Beschäftigten und bei den Aufsichtsstrukturen gemacht werden, die weder über die nötige Unabhängigkeit noch über die nötigen Mittel verfügen, um ihre Aufgaben ordnungsgemäss zu erfüllen.

Im Bereich der **Regional- und Strukturpolitik** muss Bulgarien bedeutende Vorarbeiten insbesondere hinsichtlich der Finanzkontrolle und der Koordination der unterschiedlichen an der Umsetzung derartiger Politiken beteiligten Akteure ausführen, bevor es imstande ist, die Strukturfonds zu nutzen.

Bulgarien muss grundlegende Reformen in der **Landwirtschaft** durchführen, bevor es die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen erfüllen kann. Beträchtliche Fortschritte werden bei den landwirtschaftlichen Strukturen, der Agrar- und Nahrungsmittelindustrie, der Agrarpolitik und den Gesundheits- und Qualitätskontrollen erreicht werden müssen. Eine besondere Anstrengung muss gleichermassen unternommen werden im Bereich der Verwaltungsstrukturen, die später die Gemeinsame Agrarpolitik durchführen sollen.

Im **Energiebereich** müssen zur Vorbereitung auf die europäische Integration gesteigerte Anstrengungen unternommen werden, besonders hinsichtlich der Funktionsweise der Monopole, der Preisfestsetzung und der staatlichen Intervention bei Festbrennstoffen. Bulgarien, das in Kosloduj ein Kernkraftwerk besitzt, das ungefähr 40 % der Elektrizität des Landes produziert, muss mittelfristig die dazu geeigneten Einheiten der Anlage modernisieren, damit sie den international akzeptierten Normen entsprechen, und seine Verpflichtung einhalten, die nicht modernisierungstauglichen Einheiten gemäss den in der Übereinkunft von 1993 vorgesehenen Bedingungen zu schliessen. Bulgarien muss noch weitere Anpassungen seiner Gesetzgebung vornehmen, um die Übernahme der gemeinschaftlichen Regeln im Nuklearbereich sicherzustellen und die geltenden internationalen Regelwerke einzuhalten.

In Anbetracht der Einschätzung aller betroffenen Bereiche ist es schwierig, aus heutiger Sicht den Zeitpunkt ins Auge zu fassen, zu dem Bulgarien imstande wäre, die Gesamtheit der Massnahmen einzuführen und umzusetzen, die zur Abschaffung der Kontrollen an den **Binnengrenzen** und zu ihrer Verlagerung an die Aussengrenze der Union erforderlich sind.

Die Teilnahme Bulgariens an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion**, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschliesst, bringt angesichts der Bedeutung der Strukturreformen, die noch durchzuführen sind, im gegenwärtigen Stadium ernste Probleme. Es ist zu früh für ein Urteil darüber, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden. Die Erfüllung der Konvergenzkriterien hängt ab vom Erfolg des laufenden Strukturwandels; sie ist auf keinen Fall Bedingung für einen Beitritt.

In Anbetracht der bedeutenden Schwierigkeiten, denen sich das Land in den betroffenen Sektoren gegenüber sieht, muss Bulgarien eine besondere Herausforderung im Bereich **Justiz und Inneres** bestehen. Die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* setzt eine beträchtliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit der mit der Umsetzung entsprechender Massnahmen betrauten Institutionen voraus.

Bulgarien dürfte in der Lage sein, den sich aus der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik ergebenden Verpflichtungen ohne Schwierigkeiten nachzukommen.

Es hat seine Beziehungen zu seinen Nachbarn deutlich verbessert und nahezu alle Streitigkeiten geregelt, die zu Gegensätzen mit ihnen führen konnten.

4) Verwaltung und Justiz

Die Verwaltungsstrukturen Bulgariens werden grössere und nachhaltige Reformanstrengungen erfordern, wenn das Land über die Fähigkeit verfügen will, den *acquis* wirksam anzuwenden.

Die Fähigkeit der Justiz, eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, ist ein gewichtiges Element der Verwirklichung des Binnenmarktes. Es ist in diesem Stadium schwierig, in diesem Bereich eine Einschätzung vorzunehmen.

Aufgrund der von ihr durchgeführten Analyse ergibt sich für die Kommission, dass

- die aktuelle Verbesserung, die dem Machtantritt einer neuen Regierung gefolgt ist, absehen lässt, dass Bulgarien im Begriff ist, die politischen Kriterien zu erfüllen;
- Bulgariens Fortschritt beim Aufbau einer Marktwirtschaft durch das Fehlen einer Verpflichtung zu einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Politik begrenzt worden ist; es wäre mittelfristig nicht in der Lage, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standzuhalten;
- ungeachtet der festgestellten Fortschritte Bulgariens die wesentlichen Bestandteile des *acquis*, insbesondere hinsichtlich des Binnenmarkts, weder übernommen noch umgesetzt hat; auch sind Zweifel erlaubt, ob es in der Lage wäre, mittelfristig die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen zu übernehmen; ausserdem müssen beträchtliche Anstrengungen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Energie, Justiz und Inneres sowie Landwirtschaft unternommen werden; ganz allgemein sind umfangreiche Reformen unerlässlich, damit das Land Strukturen erhält, die zur konkreten Anwendung des *acquis* in der Lage sind.

In Anbetracht dieser Überlegungen ist die Kommission der Ansicht, daß Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien eröffnet werden sollten, sobald Bulgarien genügend Fortschritte bezüglich der Erfüllung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen gemacht hat, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt wurden.

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird Bulgarien helfen, sich auf die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, indem es sich bemüht, die in der Stellungnahme identifizierten hauptsächlichen Probleme zu lösen. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von Bulgarien verzeichneten Fortschritte vorlegen.

Estland

Estland hat seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 24. November 1995 eingereicht. Sein Ersuchen ist Teil des historischen Prozesses der Beendigung der Teilung Europas und der Festigung der Demokratie auf dem ganzen Kontinent.

Gemäß Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Estlands ausgearbeitet.

Die Vorbereitung Estlands auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen **Freihandelsabkommens**. Die Europäische Union und Estland haben am 12. Juni 1995 ein **Europa-Abkommen** unterzeichnet. Sobald die Ratifikationsverfahren abgeschlossen sind und das Abkommen in Kraft getreten ist, wird es das Freihandelsabkommen ablösen. Die Umsetzung des **Weißbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - verläuft auf der Grundlage eines von der Regierung im Juni 1996 beschlossenen Aktionsplans. Die Regierung hat die erforderlichen Mechanismen zur Koordinierung ihrer Politik der europäischen Integration geschaffen.

Bei der Vorbereitung ihrer Stellungnahme hat die Kommission die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 festgelegten Kriterien angewandt.

Gemäß seinen Schlußfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Praxis einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Die politischen Institutionen Estlands funktionieren ordnungsgemäß und unter stabilen Bedingungen. Sie respektieren die Grenzen ihrer Zuständigkeiten und arbeiten untereinander zusammen. Die 1992 und 1995 abgehaltenen Wahlen waren frei und fair und führten im letzteren Fall zu einem Machtwechsel. Die Opposition nimmt in üblicher Weise an der Arbeit der Institutionen teil. Die Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz und zur Intensivierung der Korruptionsbekämpfung müssen fortgeführt werden.

Es gibt keine größeren Probleme bei der Wahrung der Grundrechte. Jedoch muß Estland Maßnahmen zur Beschleunigung des Einbürgerungsverfahrens treffen, damit die russischsprachigen Nicht-Staatsangehörigen sich besser in die estnische Gesellschaft integrieren können.

Estland besitzt die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung und die Menschenrechte garantieren.

2) Wirtschaftliche Kriterien

Nach einer starken Schrumpfung unmittelbar nach der Unabhängigkeit ist die Wirtschaft seit dem zweiten Halbjahr 1993 gewachsen (4,0 % im Jahre 1996). Die Regierung hat bei den öffentlichen Finanzen das Prinzip eines ausgeglichenen Haushalts mehr oder weniger aufrechterhalten. Die Aussenschulden sind niedrig, obwohl Estland ein hohes Handelsdefizit aufweist. Die Inflationsrate ist in den letzten Jahren gefallen, stand 1996 aber immer noch bei 23,1 %. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf entspricht bei einer Bevölkerung von 1,5 Millionen etwa 23 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt 8 % der Erwerbsbevölkerung und erbringt 7 % der Bruttowertschöpfung. 54 % der estnischen Ausfuhren gehen in die EU, und 66 % seiner Einfuhren stammen aus der EU.

Aufgrund ihrer Analyse schätzt die Kommission die Fähigkeit Estlands, die in Kopenhagen festgelegten wirtschaftlichen Kriterien zu erfüllen, folgendermaßen ein:

Estland kann als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden. Es hat den Ausssenhandel liberalisiert und den öffentlichen Sektor privatisiert. Die Preise wurden in sehr weitem Umfang freigegeben. Das System der Währungsbehörde ("currency board") und die maßvolle Fiskalpolitik haben dazu beigetragen, die Inflation zu reduzieren. Das gesetzliche Rahmenwerk ist weitgehend geschaffen. Jedoch verläuft die Bodenreform langsam, und die Reform des Pensionssystems hat noch nicht begonnen.

Estland dürfte in der Lage sein, den nötigen Fortschritt zu machen, um dem **Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union** mittelfristig standzuhalten, vorausgesetzt daß insbesondere die Exportbasis verbreitert wird. Ein niedriger Umtauschkurs und niedrige Stückkosten haben den Wechsel zur Leichtindustrie als Quelle für Devisenreserven erleichtert. Der Bankensektor ist in gesunder Verfassung und expandiert stark. Estland hat in größerem Umfang ausländische Direktinvestitionen erhalten, obwohl der Zufluß in jüngster Zeit zurückgegangen ist. Jedoch ist die Exportbasis ziemlich schmal, und die Notwendigkeit, ein wachsendes Handels- und Zahlungsbilanzdefizit zu finanzieren, ist Anlaß zur Sorge.

3) Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen

Die Fähigkeit Estlands zur Übernahme des *acquis* wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- die im Europa-Abkommen enthaltenen Verpflichtungen (auch wenn dieses noch nicht in Kraft getreten ist), insbesondere im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des freien Warenverkehrs, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens;
- Umsetzung der im Weißbuch als wesentlich für die Errichtung des Binnenmarktes aufgezählten Maßnahmen;
- Fortschreitende Übertragung der übrigen Teile des *acquis*

Estland hat bereits ernsthafte Anstrengungen unternommen, um einige der Verpflichtungen zu erfüllen, die mit dem Europa-Abkommen wirksam werden, selbst wenn dieses noch nicht in Kraft getreten ist. Es kommt seinen Verpflichtungen aus dem Freihandelsabkommen gemäß dem darin vorgesehenen Zeitplan nach. Ernstliche bilaterale Probleme sind nicht aufgetreten. Estland hat auch bedeutende Bestandteile des **binnenmarktbezogenen *acquis*** übernommen und hatte einen guten Start bei der Übertragung der im Weißbuch aufgezählten Verordnungen und Richtlinien. Auf den Gebieten des Gesellschaftsrechts, der Bilanzierung, des Datenschutzes und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs ist es bei der Schaffung der gesetzgeberischen Grundlagen gut vorangeschritten. Substantielle Arbeit muß noch getan werden in den Bereichen öffentliches Auftragswesen, geistiges Eigentum, Finanzdienstleistungen, Steuern und Wettbewerb (insbesondere hinsichtlich der Transparenz staatlicher Beihilfen).

Ungeachtet des in der Gesetzgebung erreichten Fortschritts bestehen Zweifel hinsichtlich der Fähigkeit der estnischen Verwaltung, diesen gesetzlichen Rahmen umzusetzen. Jedoch dürften die gegenwärtigen, bedeutenden Schwierigkeiten angesichts der hohen Qualität des vorhandenen Personals vorübergehender Art sein.

Was die übrigen Teile des *acquis* betrifft, so dürfte Estland keinen Schwierigkeiten begegnen, den *acquis* mittelfristig in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Forschung und technologische Entwicklung, audiovisuelle Medien, kleine und mittlere Unternehmen, Handel und internationale Wirtschaftsbeziehungen sowie Entwicklung.

Andererseits werden noch substantielle Anstrengungen auf den Gebieten Statistik, Fischerei, Verbraucherschutz und Zoll unternommen werden müssen.

Estland hat bei der industriellen Umstrukturierung gute Fortschritte gemacht. Werden die laufenden Anstrengungen aufrechterhalten, dürfte die estnische Industrie mittelfristig zur Integration in den Binnenmarkt in der Lage sein.

Estland hat die Liberalisierung des Telekommunikationssektors schnell in Angriff genommen. Werden die laufenden Anstrengungen zur Liberalisierung und Rechtsanpassung aufrechterhalten, so dürfte es mittelfristig zur Anwendung des *acquis* in der Lage sein.

Im Umweltbereich werden sehr substantielle Anstrengungen erforderlich sein, einschließlich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Eine teilweise Anpassung an den *acquis* könnte mittelfristig erreicht werden, die volle Anpassung nur langfristig.

Im Verkehrssektor hat Estland Fortschritte bei der Übernahme des *acquis* gemacht, muß aber für Verbesserungen beim Strassengüter- und Seeverkehr sorgen und Sicherheitsaspekten besondere Aufmerksamkeit widmen. Wird dies erreicht, so dürfte der Beitritt mittelfristig kein Problem darstellen. Jedoch werden Investitionen erforderlich sein zur Ausdehnung der TEN, damit so das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet ist.

Estland dürfte in der Lage sein, den *acquis* im Bereich Beschäftigung und Soziales mittelfristig anzuwenden, vorausgesetzt es gleicht seine Gesetzgebung an EU-Normen an, z.B. hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie beim Arbeitsrecht.

In der Regional- und Strukturpolitik dürfte Estland mittelfristig in der Lage sein, die Regional- und Strukturfonds für die eigene Entwicklung wirksam zu nutzen, vorausgesetzt es schafft den erforderlichen administrativen und budgetären Rahmen und unternimmt die zur Schaffung adäquater Finanzkontrollstrukturen nötigen Schritte.

Die Landwirtschaft muß umstrukturiert werden, und gegenwärtig besteht nur eine begrenzte Anzahl der Mechanismen der gemeinsamen Agrarpolitik. Eine substantielle Anstrengung wird erforderlich sein, um sich auf den Beitritt mittelfristig vorzubereiten.

Im Energiebereich hat Estland kein Kernenergieprogramm, und bei der Anpassung an die Euratom-Bestimmungen sind keine Schwierigkeiten zu erwarten. Estland dürfte in der Lage sein, den größten Teil des *acquis* im Energiebereich mittelfristig zu übernehmen, vorausgesetzt daß die Arbeiten auf den Gebieten Monopole, Netzzugang, Energiepreissysteme und Umstrukturierung des Ölschiefersektors weitergeführt werden.

Aufgrund der Analyse der Fähigkeit Estlands zur Übernahme des *acquis* kann man noch nicht mit Sicherheit sagen, wann es in der Lage sein könnte, die erforderlichen Maßnahmen zur Abschaffung der Kontrollen an den Grenzen zwischen Estland und den Mitgliedstaaten der Union zu ergreifen und umzusetzen.

Estlands Teilnahme an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion**, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschließt, sollte mittelfristig wenig Probleme aufwerfen. Es ist zu früh für eine Einschätzung, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden. Das wird davon abhängen, wie weit der Erfolg der Transformation seiner Strukturen es befähigt, die Konvergenzkriterien zu erreichen und dauerhaft einzuhalten. Diese sind aber keine Bedingung für die Mitgliedschaft.

Im Bereich **Justiz und Inneres** hat Estland auf einer niedrigen Ebene begonnen und ermutigende Fortschritte gemacht, besonders bei der Grenzkontrolle. Jedoch wird eine größere, nachhaltige Anstrengung Nötig sein, wenn es mittelfristig dem *acquis* entsprechen will.

Estland dürfte in der Lage sein, seine Verpflichtungen im Hinblick auf die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** zu erfüllen.

Estland hat zudem keine territorialen Streitigkeiten mit Mitgliedstaaten oder benachbarten Beitrittskandidaten. Es räumt seiner Beziehung zu Rußland hohe Priorität ein und hat bedeutende Fortschritte erreicht, auch wenn es immer noch kein Grenzabkommen zwischen beiden Ländern gibt.

4) Verwaltung und Justiz

Größere Reformanstrengungen werden nötig sein, damit Estland mittelfristig über die für die wesentliche Aufgabe der Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erforderlichen Verwaltungsstrukturen verfügt.

Es läßt sich noch nicht beurteilen, wann das estnische Justizsystem, das eine ebenso wichtige Rolle zu spielen hat, die Fähigkeit erwerben wird, diese Rolle wirksam zu spielen, auch wenn Estland kürzlich ein umfassendes Programm zur Anwerbung und Einstellung neuer Richter aufgelegt hat.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ergibt sich für die Kommission, daß

- Estland über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten. Aber Maßnahmen sind erforderlich, um die Einbürgerung russischsprachiger Nicht-Staatsangehöriger zu beschleunigen, damit diese sich besser in die estnische Gesellschaft integrieren können.
- Estland als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden kann und fähig sein sollte, den nötigen Fortschritt zu machen, um dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten.
- Estland beträchtliche Fortschritte bei der Übernahme und Umsetzung insbesondere des binnenmarktbezogenen *acquis* gemacht hat. Durch weitere Anstrengungen dürfte es fähig werden, mittelfristig voll am Binnenmarkt teilzunehmen. Besondere Anstrengungen, einschließlich Investitionen, werden zur vollen Anwendung des *acquis* auf Gebieten wie dem Umweltschutz erforderlich sein. Eine Stärkung der Verwaltungsstruktur wird unerlässlich sein, wenn Estland die Strukturen zur wirksamen Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erhalten soll.

In Anbetracht dieser Überlegungen empfiehlt die Kommission die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Estland

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird Estland helfen, sich besser auf die Erfüllung der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, und Massnahmen zu ergreifen, die in dieser Stellungnahme identifizierten Mängel zu verbessern. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von Estland erreichten Fortschritte vorlegen.

Ungarn

Ungarn hat seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 31. März 1994 eingereicht. Er ist Teil des historischen Prozesses, der der Teilung Europas ein Ende setzt, und Ausdruck der Verankerung der Demokratie in diesem Land.

Gemäss Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Ungarns ausgearbeitet.

Die Vorbereitung Ungarns auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des am 1. Februar 1994 in Kraft getretenen **Europa-Abkommens**. Die Umsetzung des **Weissbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - verläuft auf der Grundlage eines von der Regierung im Dezember 1995 festgelegten (und 1997 revidierten) Programms. Die Regierung hat ebenfalls die zur Umsetzung der Politik der europäischen Integration erforderlichen Strukturen zur nationalen Koordination geschaffen.

Der Beitrittsantrag ist entsprechend den vom Europäischen Rat in Kopenhagen während seiner Tagung im Juni 1993 festgelegten Kriterien analysiert worden. Gemäss seinen Schlussfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das wirkliche Funktionieren der Demokratie einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Die ungarischen Institutionen funktionieren ordnungsgemäss. Die verschiedenen Gewalten respektieren die Grenzen ihrer Zuständigkeiten und arbeiten untereinander zusammen. Wahlen verlaufen frei und fair und haben 1990 und 1994 einen Machtwechsel ermöglicht. Die Opposition nimmt in üblicher Weise an der Arbeit der Institutionen teil.

Im Land gibt es zudem keine grösseren Probleme im Bereich der Wahrung der Grundrechte. Die Rechte der Minderheiten sind garantiert und geschützt. Obgleich die Arbeitsweise der Justiz und der Schutz der Roma (Zigeuner) noch bestimmter Verbesserungen bedürfen, stellen die kürzlich von der Regierung ergriffenen Massnahmen einen Fortschritt dar. Die Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung muss noch gestärkt werden.

Ungarn besitzt somit die Merkmale einer Demokratie, die über stabile Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz garantieren.

2) Wirtschaftliche Kriterien

Ungarn hat nach einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um etwa 20 % zwischen 1989 und 1993 seit 1994 ein Wiederaufleben des Wachstums (+ 1,5 % 1995, + 1 % 1996) erfahren. Es war begleitet von einem Trend zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen, der Zahlungsbilanz und der Inflation (19,8 % im Jahre 1996). Ungarn zählt 10,2 Millionen Einwohner und das BIP pro Kopf entspricht 37 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt 8 % der Erwerbsbevölkerung (7 % der Bruttowertschöpfung). Der Handel mit der Union hat sich seit 1989 beträchtlich entwickelt und repräsentiert heute 60 % des Aussenhandels Ungarns.

Im Hinblick auf die **wirtschaftlichen Kriterien** des Europäischen Rat von Kopenhagen stellt sich die Situation Ungarns wie folgt dar:

Ungarn kann als eine **funktionierende Marktwirtschaft** angesehen werden. Liberalisierung und Privatisierung sind beträchtlich vorangeschritten, und es war ein starkes Wachstum neuer privater Unternehmen zu verzeichnen. Um längerfristig Stabilität zu garantieren, muss die Reform der Renten- und Sozialsysteme rasch voranschreiten. Die geplante Methode der Rentenreform hätte den zusätzlichen Vorteil einer Erweiterung der Kapitalmärkte.

Ungarn dürfte durchaus in der Lage sein, dem **Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union** mittelfristig standzuhalten, vorausgesetzt dass die makro-ökonomischen Bedingungen für ein starkes Investitionswachstum erhalten bleiben. Ungarische Unternehmen sind bereits auf EU-Märkten konkurrenzfähig. Die Umstrukturierung von Industrie und Banken kommt gut voran. Die von Ungarn erbrachte

Nachweis einer konsequenten Verpflichtung zu stetiger marktwirtschaftlicher Reform und seine Fähigkeit, nötigenfalls schwierige Entscheidungen zu treffen, sind ein wichtiger positiver Faktor. Das Land hat einen beständig hohes Niveau ausländischer Direktinvestitionen gehabt. Jedoch liegt die Hauptaufgabe jetzt in der Vermeidung unhaltbarer Haushalts- oder Aussenhandelsdefizite, die Investitionen und Wachstum behindern und die kürzliche Beschleunigung des Wachstums aufhielten.

3) Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen

Die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- das Europa-Abkommen, das insbesondere Verpflichtungen im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländergleichbehandlung, des Freihandels, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens vorsieht;
- die Umsetzung der wesentlichen im Weissbuch aufgezählten Massnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes;
- der Fortschritt in der Übertragung der übrigen Teile des *acquis*.

Ungarn hat seine Verpflichtungen aus dem Europa-Abkommen im wesentlichen erfüllt. Es hat seinen Verpflichtungen entsprochen und den Zeitplan zur Durchführung des Abkommens eingehalten. Das Abkommen hat sehr zufriedenstellend funktioniert und es gestattet, die Schwierigkeiten, die auf bilateraler Ebene insbesondere im Bereich des Handels auftreten konnten, zu lösen. Die Rate der Übertragung der im Weissbuch vorgesehenen Verordnungen und Richtlinien ist gut.

Für die Gesamtheit der mit dem **Binnenmarkt** verbundenen Bereiche, insbesondere Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen, geistiges Eigentum, Gesellschaftsrecht und Bilanzwesen, Steuerwesen, Produkthaftung und Finanzdienstleistungen sind die gesetzlichen Grundlagen praktisch geschaffen.

Ungeachtet der bisherigen Anstrengungen müssen die tatsächlichen Fortschritte, die bei der Übertragung von Rechtsakten festzustellen sind, noch von konkreten Umsetzungsmassnahmen sowie von der Schaffung einer wirksamen Verwaltungsinfrastruktur begleitet werden. Ungarn verfügt über bestimmte Instrumente, die angemessen funktionieren (z.B. finden im Bereich des öffentlichen Auftragswesens die in den Richtlinien vorgesehenen Beschwerdeverfahren Anwendung, und die Gerichte sind mit entsprechenden Verfahren befasst), aber in mehreren Bereichen müssen noch bedeutende Anstrengungen unternommen werden, insbesondere bei der Normung.

Was die **übrigen Teile des *acquis*** betrifft, so dürfte Ungarn, wenn es seine Vorbereitungen auf den Beitritt aktiv fortsetzt, keinen besonderen Schwierigkeiten begegnen, den *acquis* mittelfristig in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine Bildung, Jugend und berufliche Bildung, Forschung und technologische Entwicklung, Telekommunikation, audiovisuelle Medien, kleine und mittlere Unternehmen, Aussenhandel und Entwicklung.

Andererseits wird Ungarn in den Bereichen Verbraucherschutz und Zollkontrollen noch substantielle Fortschritte erreichen müssen.

Angesichts des Umfangs der bisherigen Umstrukturierungs- und Modernisierungsbemühungen ist durchaus damit zu rechnen, dass die meisten Sektoren der ungarischen **Industrie** mittelfristig konkurrenzfähige Akteure im Binnenmarkt werden können.

Im **Umweltbereich** werden sehr bedeutende Anstrengungen erforderlich sein, einschliesslich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Die volle Anpassung an den *acquis* könnte erst lang- bis sehr langfristig erwartet werden und würde höhere öffentliche Aufwendungen erfordern.

Bei der Übernahme des *acquis* im **Verkehrssektor** hat Ungarn bereits bemerkenswerte Fortschritte gemacht, auch wenn es seine Anstrengungen in den Bereichen Strassenverkehr und technische Kontrollen fortsetzen muss. Es hat sich verpflichtet, die zur Verwirklichung der TEN erforderlichen Investitionen vorzunehmen, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes und eine zufriedenstellende Durchführung der gemeinsamen Politiken zu sichern.

Es dürfte gleichermassen imstande sein, mittelfristig den *acquis* im Bereich **Beschäftigung und Soziales** zu übernehmen. Jedoch müssen noch Anstrengungen unternommen werden zur Verbesserung des Gesundheitssystems und zur Anwendung von Normen der Europäischen Union über Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, wobei das Land bereits über geeignete Aufsichtsinstanzen verfügt.

Im Bereich der **Regional- und Strukturpolitik** hat Ungarn eine Politik der regionalen Entwicklung eingeführt, deren Durchführung es dem Land gestatten dürfte, mittelfristig die Gemeinschaftsregeln umzusetzen und die Strukturfonds zu nutzen. Es dürfte gleichfalls über die erforderlichen Instrumente der Finanzkontrolle verfügen.

Wenn in der **Landwirtschaft** Fortschritte im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich, bei der Stärkung der Strukturen zur Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und bei der Umstrukturierung des Agrar- und Nahrungsmittelsektors erreicht werden, so dürfte der Beitritt mittelfristig für Ungarn keine bedeutsamen Probleme bei der sachgemässen Durchführung der GAP mit sich bringen.

Im **Energiebereich** müssen noch Anstrengungen hinsichtlich der Funktionsweise der Monopole, der Preisfestsetzung, des Netzzugangs und der staatlichen Intervention bei Festbrennstoffen und Uran unternommen werden. Ungarn, das in Paks ein Kernkraftwerk besitzt, das etwa 40 % der Elektrizität des Landes produziert, muss diese Anlage mittelfristig modernisieren, damit sie den international akzeptierten Normen entspricht. Auch für die Entsorgung nuklearer Abfälle muss eine Lösung gefunden werden.

In Anbetracht der Einschätzung aller betroffenen Bereiche scheint es, dass Ungarn mittelfristig in der Lage sein könnte, die erforderlichen Massnahmen zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und ihrer Verlagerung an die Aussengrenze der Union einzuführen und umzusetzen.

Zudem dürfte Ungarn zu gegebener Zeit gleichfalls imstande sein, an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion** teilzunehmen, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschliesst. Andererseits ist es zu früh für ein Urteil darüber, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden: Die Erfüllung der Konvergenzkriterien hängt vom Erfolg des laufenden Strukturwandels ab; sie ist auf keinen Fall Bedingung für einen Beitritt.

Das Land dürfte in den nächsten Jahren gleichfalls den *acquis* im Bereich **Justiz und Inneres** übernehmen können, auch wenn die Frage der Grenzkontrollen, der Behandlung von Asylbewerbern und der Visapolitik und die Bekämpfung des organisierten Verbrechens besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Ungarn hat zudem den Wunsch erkennen lassen, dem Schengener Übereinkommen beizutreten.

Ungarn dürfte in der Lage sein, den sich aus der **Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik** ergebenden Verpflichtungen ohne Schwierigkeiten zu entsprechen.

Ungarn hat zudem seit 1989 seine Beziehungen zu seinen Nachbarn verstärkt und mit ihnen Verträge über Freundschaft und gute Nachbarschaft abgeschlossen, in denen es die bestehenden Grenzen anerkennt und nahezu alle Streitigkeiten bereinigt, die zu Gegensätzen mit ihnen führen könnten. Es spielt im Hinblick auf die regionale Stabilität eine wichtige Rolle.

4) Verwaltung und Justiz

Wenn Ungarn die eingeleitete Reform seiner Verwaltung fortsetzt, ist es möglich, dass mittelfristig die zur wirksamen Anwendung des *acquis* erforderlichen Strukturen vorhanden sein werden.

Die Fähigkeit der Justiz, eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, ist ein gewichtiges Element insbesondere der Verwirklichung des Binnenmarkts. Wenn Ungarn seine Anstrengungen fortsetzt, sollte das Justizsystem mittelfristig in der Lage sein, den *acquis* anzuwenden.

Aufgrund der von ihr durchgeführten Analyse ergibt sich für die Kommission, dass

- Ungarn über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten;
- Ungarn als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden kann und fähig sein sollte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten;
- Ungarn fähig ist, mittelfristig den *acquis* insbesondere im Bereich des Binnenmarktes zu übernehmen, wenn es die Anstrengungen zu seiner Übertragung fortsetzt und hinsichtlich seiner konkreten Anwendung verstärkt; ausserdem werden besondere Fortschritte in den Bereichen Umwelt, Zollkontrollen und Energie erreicht werden müssen; ganz allgemein ist die Fortsetzung der Reformen unerlässlich, damit das Land Strukturen erhält, die zur konkreten Anwendung des *acquis* in der Lage sind.

In Anbetracht dieser Überlegungen empfiehlt die Kommission die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Ungarn.

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird Ungarn helfen, sich schneller auf die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, indem es sich bemüht, die in der Stellungnahme identifizierten Schwachpunkte zu beseitigen. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von Ungarn erreichten Fortschritte vorlegen.

Lettland

Lettland hat seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 27. Oktober 1995 eingereicht. Sein Ersuchen ist Teil des historischen Prozesses der Beendigung der Teilung Europas und der Festigung der Demokratie auf dem ganzen Kontinent.

Gemäß Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Lettlands ausgearbeitet.

Die Vorbereitung Lettlands auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen **Freihandelsabkommens**. Die Europäische Union und Lettland haben am 12. Juni 1995 ein **Europa-Abkommen** unterzeichnet. Sobald die Ratifikationsverfahren abgeschlossen sind und das Abkommen in Kraft getreten ist, wird es das Freihandelsabkommen ablösen. Die Umsetzung des **Weißbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - verläuft auf der Grundlage eines von der Regierung im Dezember 1996 beschlossenen Nationalen Programms. Die Regierung hat die erforderlichen Mechanismen zur Koordinierung ihrer Politik der europäischen Integration geschaffen.

Bei der Vorbereitung ihrer Stellungnahme hat die Kommission die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 festgelegten Kriterien angewandt. Gemäß seinen Schlußfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Praxis einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Die politischen Institutionen Lettlands funktionieren ordnungsgemäß und unter stabilen Bedingungen. Sie respektieren die Grenzen ihrer Zuständigkeiten und arbeiten untereinander zusammen. Die 1992 und 1995 abgehaltenen Wahlen waren frei und fair und führten jeweils zur Bildung von Koalitionsregierungen. Die Opposition nimmt in üblicher Weise an der Arbeit der Institutionen teil. Die Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz und zur Intensivierung der Korruptionsbekämpfung müssen fortgeführt werden.

Es gibt keine größeren Probleme bei der Wahrung der Grundrechte. Jedoch muß Lettland Maßnahmen zur Beschleunigung des Einbürgerungsverfahrens treffen, damit die russischsprachigen Nicht-Staatsangehörigen sich besser in die lettische Gesellschaft integrieren können. Es sollte ebenfalls seine Anstrengungen fortsetzen, die Gleichbehandlung von Nicht-Staatsangehörigen und Minderheiten zu gewährleisten, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Berufen und der Teilhabe am demokratischen Prozeß.

Lettland besitzt die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung und die Menschenrechte garantieren.

2) Wirtschaftliche Kriterien

In den ersten drei Jahren nach der Unabhängigkeit ging Lettlands Produktion um 50 % zurück. Erste Zeichen einer Erholung 1994 wurden im folgenden Jahr durch eine Banken- und Haushaltskrise untergraben; aber 1996 wurde wieder ein positives Wachstum erzielt (2,8 %). Seit 1995 hat die gegenwärtige Regierung eine straffe Fiskalpolitik geführt, obgleich die Steuereinzahlung noch ein Problem ist. Die Aussenverschuldung bleibt niedrig, jedoch weist Lettland ein hohes Handelsbilanzdefizit auf. Die Inflation ist in den letzten Jahren zurückgegangen, aber stand 1996 immer noch bei 17,6 %. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf entspricht bei einer Bevölkerung von 2,5 Millionen etwa 18 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt 18 % der Erwerbsbevölkerung und erbringt 9,9 % der Bruttowertschöpfung. 45 % der lettischen Ausfuhren gehen in die EU, und 50 % seiner Einfuhren stammen aus der EU.

Aufgrund ihrer Analyse schätzt die Kommission die Fähigkeit Lettlands, die in Kopenhagen festgelegten **wirtschaftlichen Kriterien** zu erfüllen, folgendermaßen ein:

Lettland hat beim Aufbau einer **Marktwirtschaft** beträchtliche Fortschritte gemacht. Handel und Preise wurden weitgehend liberalisiert. Große Fortschritte wurden bei der Stabilisierung der Wirtschaft erzielt. Während bei der Schaffung des gesetzlichen Rahmens bedeutende Fortschritte festzustellen sind, bleibt die wirksame Umsetzung dahinter zurück. Auch sind nicht alle Aufsichtsstrukturen eingerichtet oder arbeiten nicht ordnungsgemäß. Die Privatisierung ist nicht abgeschlossen; die verbleibenden Staatsunternehmen sind allgemein in schlechter finanzieller Verfassung, und es fehlt an Investoren.

Lettland würde ernste Schwierigkeiten haben, dem **Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union** mittelfristig standzuhalten. Die lettische Wirtschaft ist relativ offen, und die Arbeitskosten sind niedrig. Jedoch bestehen die Exporte hauptsächlich aus Gütern mit geringer Wertschöpfung. Die Umstrukturierung von Industrie und Unternehmen muß noch erfolgen. Der Bankensektor ist unterentwickelt und teilweise schwach. Die Landwirtschaft muß modernisiert werden.

3) Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen

Die Fähigkeit Lettlands zur Übernahme des *acquis* wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- die im Europa-Abkommen enthaltenen Verpflichtungen (auch wenn dieses noch nicht in Kraft getreten ist), insbesondere im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des freien Warenverkehrs, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens;
- Umsetzung der im Weißbuch als wesentlich für die Errichtung des Binnenmarktes aufgezählten Maßnahmen;
- Fortschreitende Übertragung der übrigen Teile des *acquis*

Noch bevor das Europa-Abkommen in Kraft getreten ist, hat Lettland bedeutende Anstrengungen unternommen, einige der Verpflichtungen zu erfüllen, die mit dem Europa-Abkommen wirksam werden. Es kommt seinen Verpflichtungen aus dem Freihandelsabkommen gemäß dem darin vorgesehenen Zeitplan nach. Ernstliche bilaterale Probleme sind nicht aufgetreten. Lettland hat auch einige Anstrengungen zur Anpassung an die wesentliche Binnenmarkt-Gesetzgebung unternommen. Es hat Fortschritte in den Bereichen Bankwesen, gewerbliches Eigentum, Konformitätsprüfung und Normen sowie Handelsrecht gemacht. Jedoch muß weitere Arbeit geleistet werden in den Bereichen geistiges Eigentum, öffentliches Auftragswesen, personenbezogenen Daten, Wettbewerb (insbesondere hinsichtlich der Transparenz staatlicher Beihilfen), Steuern sowie auf anderen Gebieten.

Ein Problem für weitere Fortschritte dürfte die Schwäche der lettischen öffentlichen Verwaltung sein, die nicht nur die Geschwindigkeit der Rechtsangleichung, sondern auch die Qualität der Umsetzung und Durchsetzung berührt.

Was die übrigen Teile des *acquis* betrifft, so dürfte Lettland keine bedeutenden Schwierigkeiten haben, den *acquis* mittelfristig in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Forschung und technologische Entwicklung, Telekommunikation, audiovisuelle Medien, Fischerei, kleine und mittlere Unternehmen, Handel und internationale Wirtschaftsbeziehungen sowie Entwicklung.

Andererseits werden noch substantielle Anstrengungen auf den Gebieten Statistik und Zoll unternommen werden müssen.

Wenn Lettland den gegenwärtigen positiven Trend zur industriellen Umstrukturierung aufrechterhält, dann dürfte seine **Industrie** mittelfristig zur Integration in den Binnenmarkt in der Lage sein.

Im **Umweltbereich** werden sehr substantielle Anstrengungen erforderlich sein, einschließlich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Die volle Anpassung an den *acquis* könnte nur langfristig erwartet werden und würde höhere öffentliche Aufwendungen verlangen.

Im **Verkehrssektor**, insbesondere beim Luftverkehr, hat Lettland wirkliche Fortschritte gemacht. Werden in den Bereichen Straßenverkehr, Bahn- und Seeverkehr Anstrengungen unternommen, sind keine größeren Probleme bei der Anwendung des binnenmarktbezogenen *acquis* zu erwarten. Jedoch werden Investitionen erforderlich sein zur Ausdehnung der TEN, damit so das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet ist.

Lettland dürfte in der Lage sein, den *acquis* im Bereich **Beschäftigung und Soziales** mittelfristig zu erreichen, vorausgesetzt es unternimmt substantielle Anstrengungen, seine Gesetzgebung auf Gebieten wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie beim Arbeitsrecht an EU-Anforderungen anzugleichen.

Lettland hat sich entschieden, seine **Regionalpolitik** im Rahmen seiner nationalen Entwicklungsstrategie zu verfolgen. Werden die notwendigen Verwaltungsreformen vorgenommen und parallel dazu wirksame Finanzkontrollsysteme geschaffen, so dürfte Lettland fähig werden, die Regional- und Strukturfonds für die eigene Entwicklung wirksam zu nutzen.

Die **Landwirtschaft** muß umstrukturiert werden, und gegenwärtig besteht nur eine begrenzte Anzahl der Mechanismen der gemeinsamen Agrarpolitik. Eine substantielle und nachhaltige Anstrengung wird erforderlich sein, um sich auf den Beitritt mittelfristig vorzubereiten.

Im **Energiebereich** hat Lettland kein Kernenergieprogramm, und bei der Anpassung an die Euratom-Bestimmungen sind keine Schwierigkeiten zu erwarten. Aber Vorbereitungsarbeiten sind erforderlich zur Erfüllung des *acquis* auf den Gebieten Energiepreissysteme, Netzzugang, Energieausnutzung und Umweltnormen.

Aufgrund der Analyse der Fähigkeit Lettlands zur Übernahme des *acquis* kann man noch nicht mit Sicherheit sagen, wann es in der Lage sein könnte, die erforderlichen Maßnahmen zur Abschaffung der Kontrollen an **Grenzen** zwischen Lettland und den Mitgliedstaaten der Union zu ergreifen und umzusetzen.

Lettlands Teilnahme an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion**, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschließt, wirft mittelfristig noch Probleme auf. Es ist zu früh für ein Urteil darüber, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden. Das wird davon abhängen, wie weit der Erfolg der Transformation seiner Strukturen es befähigt, die Konvergenzkriterien zu erreichen und dauerhaft einzuhalten. Diese sind aber keine Bedingung für die Mitgliedschaft.

Im Bereich **Justiz und Inneres** hat Lettland auf einer niedrigen Ebene begonnen und steht bei seiner Vorbereitung vor beträchtlichen Schwierigkeiten. Eine größere, nachhaltige Anstrengung wird nötig sein, wenn Lettland mittelfristig dem *acquis* entsprechen will.

Lettland dürfte in der Lage sein, seine Verpflichtungen im Hinblick auf die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** zu erfüllen.

Lettland hat zudem keine größeren territorialen Streitigkeiten mit irgendeinem Mitgliedstaat oder Beitrittskandidaten. Lettland hat der Entwicklung guter Beziehungen zu Rußland in seiner Aussenpolitik höhere Priorität eingeräumt und hat bedeutende Fortschritte erreicht.

4) Verwaltung und Justiz

Größere und verstärkte Reformanstrengungen werden nötig sein, damit Lettland mittelfristig über die für die wesentliche Aufgabe der Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erforderlichen Verwaltungsstrukturen verfügt.

Dasselbe gilt für Lettlands Justizsystem, das eine ebenso wichtige Rolle zu spielen hat

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ergibt sich für die Kommission, daß

- Lettland über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten. Aber Maßnahmen sind erforderlich, um die Rate der Einbürgerung russischsprachiger Nicht-Staatsangehöriger zu beschleunigen, damit diese sich besser in die lettische Gesellschaft integrieren können.
- Lettland beträchtliche Fortschritte beim Aufbau einer Marktwirtschaft gemacht hat, jedoch ernste Schwierigkeiten hätte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten.
- Lettland einige Fortschritte bei der Übernahme und Umsetzung insbesondere des binnenmarktbezogenen *acquis* gemacht hat. Mittels beträchtlicher weiterer Anstrengungen sollte es fähig werden, mittelfristig voll am Binnenmarkt teilzunehmen. Besondere Anstrengungen, einschließlich Investitionen, werden zur vollen Anwendung des *acquis* auf Gebieten wie Umweltschutz und Landwirtschaft erforderlich sein. Eine Stärkung der Verwaltungsstruktur wird unerlässlich sein, wenn Lettland die Strukturen zur wirksamen Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erhalten soll.

In Anbetracht dieser Überlegungen ist die Kommission der Ansicht, daß Beitrittsverhandlungen mit Lettland eröffnet werden sollten, sobald Lettland genügend Fortschritte bezüglich der Erfüllung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen gemacht hat, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt wurden.

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird Lettland helfen, sich besser auf die Erfüllung der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, und Maßnahmen zu ergreifen, die in dieser Stellungnahme identifizierten Mängel zu verbessern. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von Lettland erreichten Fortschritte vorlegen.

Litauen

Litauen hat seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 8. Dezember 1995 eingereicht. Sein Ersuchen ist Teil des historischen Prozesses der Beendigung der Teilung Europas und der Festigung der Demokratie auf dem ganzen Kontinent.

Gemäß Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Litauens ausgearbeitet.

Die Vorbereitung Litauens auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen **Freihandelsabkommens**. Die Europäische Union und Estland haben am 12. Juni 1995 ein **Europa-Abkommen** unterzeichnet. Sobald die Ratifikationsverfahren abgeschlossen sind und das Abkommen in Kraft getreten ist, wird es das Freihandelsabkommen ablösen. Die Umsetzung des **Weißbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - verläuft auf der Grundlage eines im September 1996 beschlossenen Nationalen Rechtsangleichungsprogramms. Die Regierung hat die erforderlichen Mechanismen zur Koordinierung ihrer Politik der europäischen Integration geschaffen.

Bei der Vorbereitung ihrer Stellungnahme hat die Kommission die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 festgelegten Kriterien angewandt. Gemäß seinen Schlußfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Praxis einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Die politischen Institutionen Litauens funktionieren ordnungsgemäß und unter stabilen Bedingungen. Sie respektieren die Grenzen ihrer Zuständigkeiten und arbeiten untereinander zusammen. Die 1992 und 1996 abgehaltenen Wahlen waren frei und fair und führten jeweils zu einem Machtwechsel unter ordnungsgemäßen Umständen. Die Opposition nimmt in üblicher Weise an der Arbeit der Institutionen teil. Die Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz und zur Intensivierung der Korruptionsbekämpfung müssen fortgeführt werden.

Es gibt keine größeren Probleme bei der Wahrung der Grundrechte.

Litauen besitzt die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten garantieren.

2) Wirtschaftliche Kriterien

In den ersten drei Jahren nach der Unabhängigkeit kam es zu einem sehr ernsten Rückgang der Produktion, der erst durch die Einführung einer neuen Währung und die Einrichtung einer Währungsbehörde ("currency board") 1993/94 gestoppt werden konnte. Seitdem gab jährlich steigende positive Wachstumsraten (1996 3,6 %), trotz der Bankenkrise 1995. Trotz gesunkener Steuereinkünfte hat Litauen eine angemessen straffe Fiskalpolitik beibehalten. Die Aussenschuld bewegt sich auf bescheidenem Niveau, und das Handelsbilanzdefizit ist unter Kontrolle. Die Inflation ist von einem sehr hohen Niveau 1992/93 auf 24,6 % im Jahre 1996 zurückgegangen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf beträgt bei einer Bevölkerung von 3,7 Millionen etwa 24 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt 24 % der Erwerbsbevölkerung und erbringt 9 % der Bruttowertschöpfung. Die EU ist mit einem Anteil von 37 % Litauens größter Handelspartner.

Aufgrund ihrer Analyse schätzt die Kommission die Fähigkeit Lettlands, die in Kopenhagen festgelegten wirtschaftlichen Kriterien zu erfüllen, folgendermaßen ein:

Litauen hat beim Aufbau einer Marktwirtschaft beträchtliche Fortschritte gemacht. Handel und Preise wurden weitgehend liberalisiert, und beträchtliche Fortschritte wurden bei der makro-ökonomischen Stabilisierung erzielt. Jedoch sind weitere Fortschritte erforderlich insbesondere bei der relativen Preisanpassung, der Massenprivatisierung und dem Konkursverfahren. Das noch fehlende Schlüsselement ist die Durchsetzung finanzieller Disziplin bei den Unternehmen.

Litauen

Litauen hat seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 8. Dezember 1995 eingereicht. Sein Ersuchen ist Teil des historischen Prozesses der Beendigung der Teilung Europas und der Festigung der Demokratie auf dem ganzen Kontinent.

Gemäß Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Litauens ausgearbeitet.

Die Vorbereitung Litauens auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen **Freihandelsabkommens**. Die Europäische Union und Estland haben am 12. Juni 1995 ein **Europa-Abkommen** unterzeichnet. Sobald die Ratifikationsverfahren abgeschlossen sind und das Abkommen in Kraft getreten ist, wird es das Freihandelsabkommen ablösen. Die Umsetzung des **Weißbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - verläuft auf der Grundlage eines im September 1996 beschlossenen Nationalen Rechtsangleichungsprogramms. Die Regierung hat die erforderlichen Mechanismen zur Koordinierung ihrer Politik der europäischen Integration geschaffen.

Bei der Vorbereitung ihrer Stellungnahme hat die Kommission die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 festgelegten Kriterien angewandt. Gemäß seinen Schlußfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Praxis einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Die politischen Institutionen Litauens funktionieren ordnungsgemäß und unter stabilen Bedingungen. Sie respektieren die Grenzen ihrer Zuständigkeiten und arbeiten untereinander zusammen. Die 1992 und 1996 abgehaltenen Wahlen waren frei und fair und führten jeweils zu einem Machtwechsel unter ordnungsgemäßen Umständen. Die Opposition nimmt in üblicher Weise an der Arbeit der Institutionen teil. Die Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz und zur Intensivierung der Korruptionsbekämpfung müssen fortgeführt werden.

Es gibt keine größeren Probleme bei der Wahrung der Grundrechte.

Litauen besitzt die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten garantieren.

2) Wirtschaftliche Kriterien

In den ersten drei Jahren nach der Unabhängigkeit kam es zu einem sehr ernsten Rückgang der Produktion, der erst durch die Einführung einer neuen Währung und die Einrichtung einer Währungsbehörde ("currency board") 1993/94 gestoppt werden konnte. Seitdem gab jährlich steigende positive Wachstumsraten (1996 3,6 %), trotz der Bankenkrise 1995. Trotz gesunkener Steuereinkünfte hat Litauen eine angemessen straffe Fiskalpolitik beibehalten. Die Aussenschuld bewegt sich auf bescheidenem Niveau, und das Handelsbilanzdefizit ist unter Kontrolle. Die Inflation ist von einem sehr hohen Niveau 1992/93 auf 24,6 % im Jahre 1996 zurückgegangen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf beträgt bei einer Bevölkerung von 3,7 Millionen etwa 24 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt 24 % der Erwerbsbevölkerung und erbringt 9 % der Bruttowertschöpfung. Die EU ist mit einem Anteil von 37 % Litauens größter Handelspartner.

Aufgrund ihrer Analyse schätzt die Kommission die Fähigkeit Lettlands, die in Kopenhagen festgelegten **wirtschaftlichen Kriterien** zu erfüllen, folgendermaßen ein:

Litauen hat beim Aufbau einer **Marktwirtschaft** beträchtliche Fortschritte gemacht. Handel und Preise wurden weitgehend liberalisiert, und beträchtliche Fortschritte wurden bei der makro-ökonomischen Stabilisierung erzielt. Jedoch sind weitere Fortschritte erforderlich insbesondere bei der relativen Preisanpassung, der Massenprivatisierung und dem Konkursverfahren. Das noch fehlende Schlüsselement ist die Durchsetzung finanzieller Disziplin bei den Unternehmen.

Litauen würde ernste Schwierigkeiten haben, dem **Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union** mittelfristig standzuhalten. Die jüngste markante Verbesserung der Politik würde, wenn sie andauert, den Aufbau einer Marktwirtschaft beschleunigen und die Wettbewerbsfähigkeit stärken. Jedoch ist noch eine substantielle Umstrukturierung der Unternehmen erforderlich. Die Landwirtschaft muß modernisiert werden, und der Bankensektor ist noch schwach.

3) Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen

Die Fähigkeit Litauens zur Übernahme des *acquis* wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- die im Europa-Abkommen enthaltenen Verpflichtungen (auch wenn dieses noch nicht in Kraft getreten ist), insbesondere im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des freien Warenverkehrs, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens;
- Umsetzung der im Weißbuch als wesentlich für die Errichtung des Binnenmarktes aufgezählten Maßnahmen;
- Fortschreitende Übertragung der übrigen Teile des *acquis*

Noch bevor das Europa-Abkommen in Kraft getreten ist, hat Litauen bedeutende Anstrengungen unternommen, um einige der Verpflichtungen zu erfüllen, die mit dem Europa-Abkommen wirksam werden. Es kommt seinen Verpflichtungen aus dem Freihandelsabkommen gemäß dem darin vorgesehenen Zeitplan nach. Ernstliche bilaterale Probleme sind nicht aufgetreten. Litauen hat auch einige Fortschritte bei der Anpassung an die wesentliche Binnenmarkt-Gesetzgebung erzielt. Es hat Fortschritte in den Bereichen Gesellschaftsrecht, Datenschutz und Bilanzwesen gemacht. Jedoch muß weitere Arbeit geleistet werden in den Bereichen geistiges Eigentum, öffentliches Auftragswesen, Liberalisierung der Kapitalmärkte, Finanzdienstleistungen, Steuern, Wettbewerb und anderen Gebieten.

Ein Problem für weitere Fortschritte dürfte die Schwäche der litauischen öffentlichen Verwaltung sein, die nicht nur die Geschwindigkeit der Rechtsangleichung, sondern auch die Qualität der Umsetzung und Durchsetzung berührt.

Was die **übrigen Teile des *acquis*** betrifft, so sollte Litauen keine bedeutenden Schwierigkeiten haben, den *acquis* vom Augenblick des Beitritts an in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Forschung und technologische Entwicklung, audiovisuelle Medien, kleine und mittlere Unternehmen, Handel und internationale Wirtschaftsbeziehungen sowie Entwicklung.

Andererseits werden noch substantielle Anstrengungen auf den Gebieten Telekommunikation, Statistik, Fischerei und Zoll unternommen werden müssen.

Wenn der gegenwärtige positive Trend zur industriellen Umstrukturierung und Privatisierung anhält, dann dürfte die litauische **Industrie** mittelfristig zur Integration in den Binnenmarkt in der Lage sein.

Im **Umweltbereich** werden sehr substantielle Anstrengungen erforderlich sein, einschließlich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Die volle Anpassung an den *acquis* könnte nur langfristig erwartet werden und würde höhere öffentliche Aufwendungen verlangen.

Litauen dürfte keine größeren Probleme haben, den *acquis* im **Verkehrssektor** anzuwenden, vorausgesetzt daß Sicherheits- und Umweltnormen im Seeverkehr Beachtung gewidmet wird. Investitionen werden erforderlich sein zur Ausdehnung der TEN, damit so das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet ist.

Litauen dürfte in der Lage sein, den *acquis* im Bereich **Beschäftigung und Soziales** mittelfristig zu erreichen, vorausgesetzt es unternimmt substantielle Anstrengungen, seine Gesetzgebung auf Gebieten wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie beim Arbeitsrecht an EU-Anforderungen anzugleichen.

In der **Regionalpolitik** wird Litauen die notwendigen Verwaltungsreformen durchführen und wirksame Finanzkontrollsysteme schaffen müssen, um fähig zu werden, die Regional- und Strukturfonds für die eigene Entwicklung wirksam zu nutzen.

Die **Landwirtschaft** muß umstrukturiert werden, und gegenwärtig besteht nur eine begrenzte Anzahl der GAP-Mechanismen. Eine substantielle und nachhaltige Anstrengung wird erforderlich sein, um sich auf den Beitritt mittelfristig vorzubereiten.

Im **Energiebereich** hängt Litauen stark von der Kernenergieerzeugung ab. Es hat sich zur Schließung des Kernkraftwerks in Ignalina verpflichtet und muß den dafür vereinbarten Zeitplan einhalten. In der Zwischenzeit muß es die erforderlichen kurzfristigen Anpassungen vornehmen, um die Sicherheitsverfahren mit den international akzeptierten Normen in Einklang zu bringen. Weitere Problem sind in im Energiesektor für einen Beitritt Litauens nicht zu erwarten, obwohl in den Bereichen Monopole, Netzzugang und Energiepreisgestaltung noch weitere Arbeit zu tun ist.

Aufgrund der Analyse der Fähigkeit Litauens zur Übernahme des *acquis* kann man noch nicht mit Sicherheit sagen, wann es in der Lage sein könnte, die erforderlichen Maßnahmen zur Abschaffung der Kontrollen an **Grenzen** zwischen Litauen und den Mitgliedstaaten der Union zu ergreifen und umzusetzen.

Litauens Teilnahme an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion**, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschließt, wirft mittelfristig noch Probleme auf. Es ist zu früh für ein Urteil darüber, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden. Das wird davon abhängen, wie weit der Erfolg der Transformation seiner Strukturen es befähigt, die Konvergenzkriterien zu erreichen und dauerhaft einzuhalten. Diese sind aber keine Bedingung für die Mitgliedschaft.

Im Bereich **Justiz und Inneres** hat Litauen z.B. im Bereich Asyl einige Fortschritte gemacht. Jedoch werden noch bedeutende und nachhaltige Anstrengungen nötig sein, wenn es mittelfristig dem *acquis* entsprechen soll.

Litauen dürfte in der Lage sein, seine Verpflichtungen im Hinblick auf die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** zu erfüllen.

Litauen hat zudem keine größeren territorialen Streitigkeiten mit irgendeinem Mitgliedstaat oder Beitrittskandidaten. Es mißt der Verbesserung seiner Beziehungen zu Polen hohe Priorität bei.

4) Verwaltung und Justiz

Größere und verstärkte Reformanstrengungen werden nötig sein, damit Litauen mittelfristig über die für die wesentliche Aufgabe der Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erforderlichen Verwaltungsstrukturen verfügt.

Es läßt sich nicht beurteilen, wann Litauens Justizsystem, das eine ebenso wichtige Rolle zu spielen hat, die Fähigkeit erworben haben wird, diese Rolle wirksam zu spielen.

*
* *

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ergibt sich für die Kommission, daß

- Litauen über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten.
- Litauen beträchtliche Fortschritte beim Aufbau einer Marktwirtschaft gemacht hat, jedoch ernste Schwierigkeiten hätte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten.
- Litauen einige Fortschritte bei der Übernahme und Umsetzung insbesondere des binnenmarktbezogenen *acquis* gemacht hat. Mittels beträchtlicher weiterer Anstrengungen dürfte es fähig werden, mittelfristig voll am Binnenmarkt teilzunehmen. Besondere Anstrengungen, einschließlich Investitionen, werden zur vollen Anwendung des *acquis* auf Gebieten wie Landwirtschaft, Energie und Umwelt erforderlich sein. Eine Stärkung der Verwaltungsstruktur wird unerlässlich sein, wenn Litauen die Strukturen zur wirksamen Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erhalten soll.

In Anbetracht dieser Überlegungen ist die Kommission der Ansicht, daß Beitrittsverhandlungen mit Litauen eröffnet werden sollten, sobald Litauen genügend Fortschritte bezüglich der Erfüllung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen gemacht hat, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt wurden.

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird Litauen helfen, sich besser auf die Erfüllung der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, und Maßnahmen zu ergreifen, die in dieser Stellungnahme identifizierten Mängel zu verbessern. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von Litauen erreichten Fortschritte vorlegen.

Polen

Polen hat seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 5. April 1994 eingereicht. Sein Ersuchen ist Teil des historischen Prozesses der Beendigung der Teilung Europas und der Festigung der Demokratie auf dem ganzen Kontinent.

Gemäß Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Polens ausgearbeitet.

Die Vorbereitung Polens auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des am 1. Februar 1994 in Kraft getretenen **Europa-Abkommens**. Die Umsetzung des **Weißbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - verläuft auf der Grundlage einer von der Regierung im Januar 1997 beschlossenen Nationalen Integrationsstrategie. Die Regierung hat die erforderlichen Mechanismen zur Koordinierung ihrer Politik der europäischen Integration geschaffen.

Bei der Vorbereitung ihrer Stellungnahme hat die Kommission die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 festgelegten Kriterien angewandt. Gemäß seinen Schlußfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Praxis einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Die politischen Institutionen Polens funktionieren ordnungsgemäß und unter stabilen Bedingungen. Sie respektieren die Grenzen ihrer Zuständigkeiten und arbeiten untereinander zusammen. Die Parlamentswahlen von 1991 und 1993 und die Wahl des Staatspräsidenten 1995 waren frei und fair. Der durch sie 1993 und 1995 herbeigeführte Machtwechsel verlief ordnungsgemäß. Die Opposition nimmt in üblicher Weise an der Arbeit der Institutionen teil. Die Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz und zur Intensivierung der Korruptionsbekämpfung müssen fortgeführt werden.

Es gibt keine größeren Probleme bei der Wahrung der Grundrechte. Die Pressefreiheit unterliegt jedoch gewissen Einschränkungen. Der Art und Weise der Umsetzung eines neuen Gesetzes über die Einschränkung des Zugangs zum öffentlichen Dienst für bestimmte Personengruppen wird besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden müssen. Polen muß die Verfahren zur Entschädigung der von Enteignungen durch die Nationalsozialisten oder die Kommunisten Betroffenen vervollständigen.

Polen besitzt die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten garantieren.

2) Wirtschaftliche Kriterien

Vor 1989 litt die polnische Wirtschaft erheblich unter Stagnation, Inflation und der Last der Aussenschuld. Der im Januar 1990 initiierte Plan zur Erholung war drastisch, bewirkte jedoch nur einen begrenzten Rückgang der Produktion (die bereits in den 80er Jahren substantiell zurückgegangen war). Schon 1992 hatte ein positives Wachstum eingesetzt, das sich seitdem fortgesetzt hat (1996 6,0 %). Das Haushaltsdefizit wurde auf unter 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zurückgeführt, und der Schuldendienst wird ständig zurückgeführt, nachdem 1991 eine Umschuldung vereinbart wurde. Die Inflationsrate ist in den letzten Jahren zurückgegangen, stand 1996 aber noch bei 19,9 %. Das BIP pro Kopf beträgt bei einer Bevölkerung von 38,6 Millionen etwa 31 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigte 1995 27 % der Erwerbsbevölkerung und erbrachte 6,6 % der Bruttowertschöpfung. 70 % der polnischen Ausfuhren gehen in die EU, und 65 % seiner Einfuhren stammen aus der EU.

Aufgrund ihrer Analyse schätzt die Kommission die Fähigkeit Polens, die in Kopenhagen festgelegten **wirtschaftlichen Kriterien** zu erfüllen, folgendermaßen ein:

Polen kann als eine funktionierende **Marktwirtschaft** angesehen werden. Handel und Preise wurden weitgehend liberalisiert. Die Wirtschaft wurde erfolgreich stabilisiert. Die Bindung an diese politische Linie wurde durch verschiedene Regierungswechsel hindurch beibehalten. Um längerfristige Stabilität zu gewährleisten, müssen die Renten- und Sozialsysteme reformiert werden. Die Finanzdienstleistungen sind unterentwickelt. Der Bankensektor bedarf weiterer Reform.

Polen dürfte durchaus in der Lage sein, dem **Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union** mittelfristig standzuhalten, wenn es die Geschwindigkeit bei der Umstrukturierung beibehält und die Wirtschaft offen hält. Wachstum und Investitionen sind hoch, und der Anstieg der Stückkosten im produzierenden Gewerbe war maßvoll. Der Zufluß ausländischer Direktinvestitionen hat sich kürzlich beschleunigt. Das Hauptproblem bleiben die größeren staatseigenen Unternehmen, wo Fehlentscheidungen des Managements angesichts auswärtiger Konkurrenz ernste Folgen haben könnten. Die Landwirtschaft muß modernisiert werden, und in der Handelspolitik hat es einige Rückschritte gegeben.

3) Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen

Die Fähigkeit Polens zur Übernahme des *acquis* wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- die im Europa-Abkommen enthaltenen Verpflichtungen, insbesondere im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des freien Warenverkehrs, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens;
- Umsetzung der im Weißbuch als wesentlich für die Errichtung des Binnenmarktes aufgezählten Maßnahmen;
- Fortschreitende Übertragung der übrigen Teile des *acquis*

Polen hat bereits bedeutende Teile der Bestimmungen des Europa-Abkommens zumeist in Übereinstimmung mit dem darin vorgesehenen Zeitplan umgesetzt. Zu viele handelsbezogene Probleme sind aufgetreten, obgleich die meisten von ihnen gelöst werden konnten. Polen hat bei der Umsetzung der im Weißbuch genannten Verordnungen und Richtlinien eine befriedigende Rate erreicht, obwohl noch beträchtliche gesetzgeberische Arbeit zu tun bleibt.

Was die binnenmarktbezogenen Vorschriften betrifft, so hat Polen beträchtliche Fortschritte in den Bereichen geistiges Eigentum, Gesellschaftsrecht, Steuern, Bilanzwesen und Finanzdienstleistungen gemacht. Auf den Gebieten öffentliches Auftragswesen, Datenschutz, Wettbewerb und Liberalisierung des Kapitalverkehrs besteht noch Handlungsbedarf.

Ungeachtet der gemachten Anstrengungen müssen die Fortschritte bei der Übertragung von Rechtsakten noch von konkreten Umsetzungsmassnahmen sowie der Schaffung einer wirksamen Verwaltungsstruktur begleitet werden. Insgesamt ist die Verwaltungsinfrastruktur entweder bereits vorhanden oder kürzlich eingerichtet worden und arbeitet normal. Jedoch vollzieht sich die Rechtsangleichung bei technischen Regeln und Normen nur langsam.

Was die übrigen Teile des *acquis* betrifft, so dürfte Polen keine Schwierigkeiten haben, den *acquis* mittelfristig in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Forschung und technologische Entwicklung, Statistik, kleine und mittlere Unternehmen, Entwicklung und Zoll.

Andererseits muß Polen noch substantielle Anstrengungen unternehmen, um zur Anwendung des *acquis* auf den Gebieten Telekommunikation, Fischerei und Verbraucherschutz fähig zu werden.

Die polnische Industrie ist gekennzeichnet durch die Existenz eines dynamischen neuen Privatsektors, der mittelfristig im Binnenmarkt wettbewerbsfähig sein dürfte, und weite, meist staatseigene Sektoren, die umstrukturiert werden müssen, um wettbewerbsfähig zu werden.

Im Umweltbereich werden sehr substantielle Anstrengungen erforderlich sein, einschließlich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Die volle Anpassung an den *acquis* könnte nur langfristig erwartet werden und würde höhere öffentliche Aufwendungen verlangen.

Im Bereich Verkehr hat Polen bei der Übernahme des *acquis* bemerkenswerte Fortschritte gemacht, jedoch werden im Straßenverkehr beträchtliche Anstrengungen und Investitionen erforderlich sein. Werden diese Anstrengungen unternommen, so dürfte der Verkehrssektor mittelfristig keine größeren Probleme stellen. Aber Investitionen werden erforderlich sein zur Ausdehnung der TEN, damit so das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet ist.

Um dem *acquis* im Bereich Beschäftigung und Soziales mittelfristig zu entsprechen, muß an der Anpassung der Gesetzgebung über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gearbeitet werden.

Im Bereich Regional- und Strukturpolitik würde es einen größeren Schritt zur Erreichung des *acquis* bedeuten, wenn Polen die Empfehlungen seiner Task Force zur Regionalpolitik umsetzen würde. Besteht der nötige administrative Rahmen und werden substantielle Verbesserungen auf dem Gebiet der Finanzkontrolle durchgeführt, dürfte Polen mittelfristig fähig sein, die Regional- und Strukturfonds für die eigene Entwicklung wirksam zu nutzen.

In der **Landwirtschaft** werden besondere Anstrengungen notwendig sein, um eine kohärente Struktur- und ländliche Entwicklungspolitik zu schaffen, Anforderungen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich umzusetzen und die zur Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik erforderlichen Verwaltungsstrukturen zu stärken. Werden diese Ziele erreicht, könnte die Gemeinsame Agrarpolitik bei einem Beitritt mittelfristig in angemessener Weise durchgeführt werden, obwohl die Lösung der polnischen Strukturprobleme einen langfristigen Ansatz erfordert.

Was den **Energiebereich** betrifft, so hat Polen kein Kernenergieprogramm und dürfte keine Schwierigkeiten haben, den Euratom-Bestimmungen zu entsprechen. Dem übrigen *acquis* im Energiebereich dürfte Polen mittelfristig entsprechen können, jedoch wird dies Maßnahmen etwa auf den Gebieten Energiepreisfestsetzung, Einfuhrhindernisse für Ölprodukte und staatliche Intervention im Kohlesektor erfordern.

Aufgrund der Analyse seiner Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* könnte Polen mittelfristig in der Lage sein, die zur Abschaffung der Kontrollen an seinen **Grenzen** mit Mitgliedstaaten der Union erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und umzusetzen.

Polens Teilnahme an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion**, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschließt, dürfte mittelfristig keine Probleme aufwerfen. Jedoch ist es zu früh für ein Urteil darüber, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden. Das wird davon abhängen, wie weit der Erfolg der Transformation seiner Strukturen es befähigt, die Konvergenzkriterien zu erreichen und dauerhaft einzuhalten. Diese sind aber keine Bedingung für die Mitgliedschaft.

Im Bereich **Justiz und Inneres** sieht sich Polen bedeutenden Herausforderungen gegenüber, insbesondere auf den Gebieten Drogen, Grenzregime und internationales Verbrechen. Fortdauernde Anstrengungen vorausgesetzt, könnte Polen imstande sein, den Anforderungen des *acquis* in den nächsten Jahren zu entsprechen.

Polen dürfte in der Lage sein, seine Verpflichtungen im Hinblick auf die **Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik** zu erfüllen.

Polen hat zudem keine territorialen Streitigkeiten mit irgendeinem Mitgliedstaat oder benachbartem Beitrittskandidaten. Seine Staatsgrenzen sind sämtlich durch Verträge geregelt.

4) Verwaltung und Justiz

Wenn Polen seine umfassenden Reformanstrengungen in diesem Bereich fortsetzt, könnte es mittelfristig über die Verwaltungsstrukturen verfügen, die für die wesentliche Aufgabe der Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erforderlich sind.

Dasselbe gilt für Polens Justizsystem, das eine ebenso wichtige Rolle zu spielen hat.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ergibt sich für die Kommission, daß

- Polen über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten gewährleisten.
- Polen als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden kann und in der Lage sein sollte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten.
- Polen in der Lage sein dürfte, mittelfristig am Binnenmarkt teilzunehmen, wenn es seine Anstrengungen zur Übernahme insbesondere des binnenmarktbezogenen *acquis* fortsetzt und verstärkt an seiner Umsetzung arbeitet. Polen sollte mittelfristig zur vollen Teilnahme am Binnenmarkt in der Lage sein. Besondere Anstrengungen, einschließlich Investitionen, werden erforderlich sein, um dem *acquis* auf Gebieten wie Landwirtschaft, Umwelt und Verkehr zu entsprechen. Weitere Verwaltungsreformen werden unerlässlich sein, wenn Polen die Strukturen zur wirksamen Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erhalten soll.

In Anbetracht dieser Überlegungen empfiehlt die Kommission die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Polen.

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird Polen helfen, sich besser auf die Erfüllung der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, und Maßnahmen zu ergreifen, die in dieser Stellungnahme identifizierten Mängel zu verbessern. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von Polen erreichten Fortschritte vorlegen.

Tschechische Republik

Die Tschechische Republik hat ihren Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 17. Januar 1996 eingereicht. Ihr Ersuchen ist Teil des historischen Prozesses der Beendigung der Teilung Europas und der Festigung der Demokratie auf dem ganzen Kontinent.

Gemäß Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag der Tschechischen Republik ausgearbeitet.

Die Vorbereitung der Tschechischen Republik auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des am 1. Februar 1995 in Kraft getretenen **Europa-Abkommens**. Die Umsetzung des **Weißbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - verläuft auf der Grundlage eines von der Regierung im Frühjahr 1996 beschlossenen Plans. Die Regierung hat ebenfalls die erforderlichen Mechanismen zur Koordinierung ihrer Politik der europäischen Integration geschaffen.

Bei der Vorbereitung ihrer Stellungnahme hat die Kommission die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 festgelegten Kriterien angewandt. Gemäß seinen Schlußfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Praxis einzuschätzen.

*
* *

1) Politische Kriterien

Die politischen Institutionen der Tschechischen Republik funktionieren ordnungsgemäß und unter stabilen Bedingungen. Sie respektieren die Grenzen ihrer Zuständigkeiten und arbeiten untereinander zusammen. Die 1992 und 1996 abgehaltenen Wahlen waren frei und fair. Die Opposition nimmt in üblicher Weise an der Arbeit der Institutionen teil. Die Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz und zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens müssen fortgeführt werden.

Es gibt keine größeren Probleme bei der Wahrung der Grundrechte. Jedoch enthalten die die Pressefreiheit regelnden Gesetze einige Schwachpunkte. Den Bedingungen jeder weiteren Ausweitung des Gesetzes zum Ausschluß von Mitgliedern der früheren Sicherheitsdienste und von aktiven Mitgliedern des kommunistischen Regimes muß besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Diskriminierung der Roma, insbesondere infolge der Anwendungsweise des Staatsangehörigkeitsrechts, stellt ein Problem dar.

Die Tschechische Republik besitzt die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten garantieren.

2) Wirtschaftliche Kriterien

Nach einer Unterbrechung infolge der Trennung der Tschechischen und der Slowakischen Republik 1993 ist das Wirtschaftswachstum 1994 wiederaufgelebt und hat sich seitdem stark fortgesetzt, wenn auch 1996 mit einer geringeren Rate (4,0 %). Die Tschechische Republik hat eine straffe Fiskalpolitik aufrechterhalten, jedoch sind die Defizite in der Handelsbilanz und der Leistungsbilanz 1996 gestiegen. Die Inflation ist in den letzten Jahren schrittweise zurückgegangen und betrug 1996 8,8 %. Bei einer Bevölkerung von 10,3 Millionen Einwohnern entspricht das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf etwa 55 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigte 1995 6 % der Erwerbsbevölkerung und erbrachte 5 % der Bruttowertschöpfung. Der Anteil der EU am tschechischen Aussenhandel ist von 27 % im Jahre 1989 (Tschechoslowakei) auf 55 % gestiegen und steigt nach jüngsten Zahlen weiter.

Aufgrund ihrer Analyse schätzt die Kommission die Fähigkeit der Tschechischen Republik, die in Kopenhagen festgelegten **wirtschaftlichen Kriterien** zu erfüllen, folgendermaßen ein:

Die Tschechische Republik kann als eine **funktionierende Marktwirtschaft** angesehen werden. Marktmechanismen sind weitgehend effektiv, und die Rolle des Staates in der Wirtschaft hat sich vollständig gewandelt. Bei der Stabilisierung der Wirtschaft sind substantielle Erfolge erzielt worden. Die Arbeitslosigkeit gehört zu den niedrigsten in Europa. Jedoch hat das jüngste Auftreten makro-ökonomischer Ungleichgewichte gezeigt, daß in den nächsten Jahren weitere Fortschritte gemacht werden müssen, insbesondere bei der Stärkung der Unternehmensaufsicht und des Finanzsystems.

Die Tschechische Republik dürfte in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union mittelfristig standzuhalten, vorausgesetzt daß der Wandel auf Ebene der Unternehmen beschleunigt wird. Das Land profitiert von gut ausgebildeten und geschulten Arbeitskräften, und die Infrastruktur ist relativ gut. Investitionen in die Wirtschaft, auch ausländische Direktinvestitionen, waren in den letzten Jahren hoch. Das Land hat seinen Handel erfolgreich neu nach Westen ausgerichtet. Obwohl die Exportgüterqualität besser wird, ist ihre Wertschöpfung immer noch gering. Der Bankensektor wird von einigen wenigen, teilweise staatseigenen Banken dominiert, und seine Wettbewerbsposition ist nicht stark. Die größte Herausforderung für die Tschechische Republik ist die Forcierung der Unternehmensumstrukturierung, um mittelfristig die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern und die äußeren Ungleichgewichte zu beseitigen.

3) Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen

Die Fähigkeit der Tschechischen Republik zur Übernahme des *acquis* wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- die im Europa-Abkommen enthaltenen Verpflichtungen, insbesondere im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des freien Warenverkehrs, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens;
- die Umsetzung der im Weißbuch als wesentlich für die Errichtung des Binnenmarktes aufgezählten Maßnahmen;
- Fortschritte bei der Übertragung der übrigen Teile des *acquis*

Die Tschechische Republik hat bereits bedeutende Teile der Bestimmungen des Europa-Abkommens in Übereinstimmung mit dem darin vorgesehenen Zeitplan übernommen. Wenige ernste Probleme sind aufgetreten, obwohl die Einführung einer Einfuhr-Kautionspflicht im April 1997 nicht dem Abkommen entsprach. Die Rate der Übertragung der im Weißbuch vorgesehenen Verordnungen und Richtlinien ist zufriedenstellend, obgleich noch beträchtliche gesetzgeberische Arbeit zu tun bleibt.

Für die meisten binnenmarktspezifischen Bereiche sind die gesetzlichen Grundlagen mehr oder weniger geschaffen. Auf bestimmten Gebieten, insbesondere Finanzdienstleistungen und Steuern, ist weitere Arbeit erforderlich.

Ungeachtet der bisherigen Anstrengungen muß der tatsächliche Fortschritt, der bei der Übertragung von Rechtsakten festzustellen ist, noch von konkreten Umsetzungsmassnahmen sowie von der Schaffung einer wirksamen Verwaltungsstruktur begleitet werden. Insgesamt ist die Verwaltungsinfrastruktur entweder bereits vorhanden oder kürzlich eingerichtet worden und arbeitet normal. Doch weitere substantielle Anstrengungen sind erforderlich.

Was die übrigen Teile des *acquis* betrifft, so dürfte die Tschechische Republik keinen besonderen Schwierigkeiten begegnen, den *acquis* vom Augenblick des Beitritts an in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Forschung und technologische Entwicklung, Telekommunikation, Statistik, Verbraucherschutz, kleine und mittlere Unternehmen, Handel und internationale Wirtschaftsbeziehungen sowie Entwicklung.

Andererseits wird die Tschechische Republik noch substantielle Fortschritte machen müssen, um fähig zu werden, den *acquis* in den Bereichen audiovisuelle Medien und Zoll (obwohl auf diesem Gebiet Anstrengungen unternommen werden) anzuwenden.

Werden die vergangenen und derzeitigen Anstrengungen zur Umstrukturierung und Modernisierung fortgeführt und verstärkt, dann dürften die meisten Sektoren der tschechischen **Industrie** mittelfristig keine größeren Probleme bei der Integration in den Binnenmarkt haben.

Im **Umweltbereich** werden sehr substantielle Anstrengungen erforderlich sein, einschließlich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Eine teilweise Anpassung an den *acquis* könnte mittelfristig erreicht werden, die volle Anpassung nur langfristig.

Im **Verkehrssektor** hat die Tschechische Republik bereits bemerkenswerte Fortschritte bei der Anpassung des *acquis* gemacht. Im Strassengüterverkehr müssen die Anstrengungen fortgesetzt werden. Die Anpassung an den binnenmarktbezogenen *acquis* sollte jedoch keine wirklichen Probleme bereiten. Investitionen werden erforderlich sein zur Ausdehnung der TEN, damit so das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet ist.

Damit der *acquis* im Bereich **Beschäftigung und Soziales** mittelfristig angewandt werden kann, muß die Gesetzgebung zur Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz angepaßt werden.

Im Bereich der **Regional- und Strukturpolitik** dürfte die Tschechische Republik mittelfristig in der Lage sein, die Regional- und Strukturfonds für die eigene Entwicklung wirksam zu nutzen, wenn sie daraufhinarbeitet, den erforderlichen administrativen Rahmen zu schaffen und die auf dem Gebiet der Finanzkontrolle nötige substantielle Verbesserung zu erreichen.

In der **Landwirtschaft** werden besondere Anstrengungen nötig sein, um die Anforderungen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich umzusetzen und die zur Anwendung der Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) benötigten Strukturen zu stärken. Können diese Ziele erreicht werden, so dürfte der Beitritt mittelfristig keine bedeutsamen Probleme bei der sachgemäßen Durchführung der GAP mit sich bringen.

Im **Energiebereich** hat die Tschechische Republik ein substantielles Kernkraftprogramm, das erweitert werden soll. Das Modernisierungsprogramm zur Anpassung der Kernkraftwerke in Dukovny und Temelin an international akzeptierte Sicherheitsnormen muß in 7 bis 10 Jahren abgeschlossen sein. Die Tschechische Republik dürfte in der Lage sein, den übrigen *acquis* mittelfristig zu übernehmen, soweit in den Bereichen Energiepreise, staatliche Intervention bei Festbrennstoffen und Netzzugang weitere Schritte unternommen werden.

Aufgrund der Analyse ihrer Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* könnte die Tschechische Republik mittelfristig imstande sein, die erforderlichen Maßnahmen zur Abschaffung der Kontrollen an ihren **Grenzen** zu den Mitgliedstaaten der Union zu ergreifen und umzusetzen. Sollten Teile ihrer Grenzen Teil der Aussengrenze der Union werden, wäre eine Verstärkung der Grenzkontrollen erforderlich.

Die Teilnahme der Tschechischen Republik an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion**, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschließt, sollte mittelfristig kein Problem darstellen. Jedoch ist ein Urteil darüber verfrüht, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden. Das wird davon abhängen, wie weit der Erfolg der Transformation seiner Strukturen es befähigt, die Konvergenzkriterien zu erreichen und dauerhaft einzuhalten. Diese sind aber keine Bedingung für die Mitgliedschaft.

Die Tschechische Republik wird wahrscheinlich den *acquis* im Bereich **Justiz und Inneres** in den nächsten Jahren übernehmen können, wenn die gegenwärtigen Fortschritte, auch bei der Bekämpfung von Drogen sowie des organisierten Verbrechens, anhalten.

Die Tschechische Republik dürfte in der Lage sein, ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** zu erfüllen.

Die Tschechische Republik hat zudem keine territorialen Streitigkeiten mit irgendeinem Mitgliedstaat oder benachbarten Beitrittskandidaten. Alle ihre Staatsgrenzen sind durch Verträge geregelt. In ihren Beziehungen zur Slowakei bleiben einige kleinere Fragen.

4) Verwaltung und Justiz

Bedeutende und nachhaltige Reformbemühungen werden nötig sein, damit die Tschechische Republik mittelfristig über die für die wesentliche Aufgabe der Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erforderlichen Verwaltungsstrukturen verfügt.

Es läßt sich nicht beurteilen, wann das Justizsystem der Tschechischen Republik, das eine ebenso wichtige Rolle zu spielen hat, die Fähigkeit erwerben wird, diese Rolle wirksam zu spielen; Reformen werden sicherlich nötig sein.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ergibt sich für die Kommission, daß

- die Tschechische Republik über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten;
- die Tschechische Republik als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden kann und fähig sein dürfte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten;
- die Tschechische Republik fähig sein dürfte, mittelfristig den *acquis* voll anzuwenden, wenn sie ihre Anstrengungen zur Übernahme des binnenmarktbezogenen *acquis* fortsetzt und verstärkt an seiner Umsetzung arbeitet. Das System der Einfuhrkautionspflicht wird im Rahmen des Europa-Abkommens gelöst werden müssen. Besondere Bemühungen einschließlich Investitionen werden zur Angleichung an den *acquis* in den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt und Energie notwendig sein. Weitere Verwaltungsreformen werden unerlässlich sein, wenn die Tschechische Republik die Strukturen zur vollen Anwendung und Durchsetzung des *acquis* erhalten soll.

In Anbetracht dieser Überlegungen empfiehlt die Kommission die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Tschechischen Republik.

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird der Tschechischen Republik helfen, sich besser auf die Erfüllung der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, und Maßnahmen zu ergreifen, die in der Stellungnahme identifizierten Mängel zu verbessern. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von ihr erreichten Fortschritte vorlegen.

Rumänien

Rumänien hat seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 22. Juni 1995 eingereicht. Er ist Teil des historischen Prozesses, der der Teilung Europas ein Ende macht, und Beleg für die Verankerung der Demokratie in diesem Land.

Gemäss Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Rumäniens ausgearbeitet.

Die Vorbereitung Rumäniens auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des im Februar 1995 in Kraft getretenen **Europa-Abkommens**. Die Regierung Rumäniens hat der Umsetzung der im Weissbuch vom 1995 über den Binnenmarkt - einem anderen wesentlichen Bestandteil der Heranführungsstrategie - Bedeutung beigemessen und kürzlich das entsprechende Programm zur Harmonisierung der Gesetzgebung überarbeitet. Sie hat ebenfalls die mit der Umsetzung der Politik der europäischen Integration betrauten Strukturen zur nationalen Koordination gestärkt.

Der Beitrittsantrag ist entsprechend den vom Europäischen Rat in Kopenhagen während seiner Tagung im Juni 1993 festgelegten Kriterien analysiert worden. Gemäss seinen Schlussfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahme angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das wirkliche Funktionieren der Demokratie einzuschätzen.

*
* *

1) Politische Kriterien

Rumänien hat sich demokratische Institutionen gegeben, deren Stabilität nunmehr gesichert scheint. Diese Institutionen bedürfen noch der Konsolidierung durch eine Praxis, die das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auf allen Ebenen des Staatsapparats mehr respektiert. Wahlen verlaufen frei und fair und haben im November 1996 einen wirklichen Machtwechsel gestattet.

Was die Wahrung der Grundrechte betrifft, so verbleiben einige Mängel, selbst wenn die von den rumänischen Behörden seit November 1996 beschlossenen Massnahmen und eingegangenen Verpflichtungen positiv sind. So bedarf es noch beträchtlicher Anstrengungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung, der Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz und des Schutzes der Grundfreiheiten hinsichtlich der Tätigkeit der Polizei, der Geheimdienste und im Rahmen des Strafverfahrens.

Wenn die ungarische Minderheit in Anbetracht der jüngsten Verbesserung ihrer Lage gut integriert scheint, so scheint dies bei den Roma (Zigeuner), die im Lande eine bedeutende Minderheit bilden, nicht der Fall zu sein.

Schliesslich stellen die zum Schutz von Kindern in Waisenhäusern eingeleiteten Reformen einen grösseren Fortschritt dar, müssen aber noch Früchte tragen.

Die aktuelle Verbesserung nach dem Machtantritt der neuen Regierung lässt absehen, dass Rumänien im Begriff ist, den vom Europäischen Rat von Kopenhagen gesetzten politischen Kriterien zu genügen.

2) Wirtschaftliche Kriterien

Nach mehreren früheren fruchtlosen Versuchen einer Reform der rumänischen Wirtschaft hat die aus den Wahlen vom November 1996 hervorgegangene neue Regierung ein radikales Programm makro-ökonomischer Stabilisierung und struktureller Reformen eingeleitet. Diese Politik wird vor dem Hintergrund eines rückläufigen Wachstums, (1995: + 7,1 %, 1996: + 4,1 %), einer beschleunigten Inflation (1996: 56,9 %) und einer Verschlechterung des öffentlichen und Aussenhandelsdefizits umgesetzt.

Rumänien zählt 22,6 Millionen Einwohner und das Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf beträgt 24 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt mehr als ein Drittel der Erwerbsbevölkerung und sichert 20 % der Wertschöpfung; trotz der kürzlichen Privatisierung sieht er sich noch grossen strukturellen Schwierigkeiten gegenüber. Der Handel mit der Union repräsentiert 55 % der Ausfuhren und 52 % der Einfuhren Rumäniens.

Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Kriterien des Europäischen Rates von Kopenhagen stellt sich die Situation Rumäniens wie folgt dar:

Rumänien hat beim Aufbau einer **Marktwirtschaft** beträchtliche Fortschritte gemacht. Die Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik seit dem jüngsten Regierungswechsel hat eine Wende zum Besseren bedeutet, aber viel bleibt noch zu tun. Während die Preise fast völlig freigegeben sind, sind Grundeigentumsrechte noch nicht völlig gewährleistet, das Rechtssystem ist noch fragil, und die Gestaltung der Politik im wirtschaftlichen Bereich war nicht immer einheitlich. Zur Sicherung eines stabilen Umfelds sind weitere Anstrengungen zur Konsolidierung der administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen und zur Überwindung fortdauernder makro-ökonomischer Ungleichgewichte erforderlich.

Rumänien würde ernste Schwierigkeiten haben, mittelfristig dem **Wettbewerbsdruck und den Marktkräften** innerhalb der Union standzuhalten. Es hat kürzlich Fortschritte bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit seiner Wirtschaft gemacht, besonders durch das Herangehen an die Beseitigung grösserer Verzerrungen wie etwa niedriger Energiepreise, durch die Beschleunigung der Privatisierung und den Beginn der Liquidation verlustbringender staatlicher Grossbetriebe. Jedoch ist die rumänische Industrie vielfach veraltet, und die Landwirtschaft muss modernisiert werden. Das niedrige Niveau von Forschung und Entwicklung sowie der Schulung der Arbeitskräfte lassen ebenfalls darauf schliessen, dass die Wirtschaft einige Jahre nachhaltiger struktureller Reformen benötigt.

3) Fähigkeit zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen

Die Fähigkeit zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- das Europa-Abkommen, das insbesondere Verpflichtungen im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des Freihandels, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens vorsieht;
- die Umsetzung der wesentlichen im Weissbuch aufgezählten Massnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes;
- der Fortschritt bei der Übertragung der übrigen Teile des *acquis*.

Rumänien hat bemerkenswerte Anstrengungen unternommen, um seinen Verpflichtungen aus dem Europa-Abkommen und den Empfehlungen des Weissbuchs nachzukommen, aber die Geschwindigkeit der Anpassung ist unzureichend geblieben.

Was die Gesamtheit der grundlegenden Elemente des **Binnenmarkts** einschliesslich des Wettbewerbs betrifft, so entspricht die rumänische Gesetzgebung nur sehr teilweise dem *acquis*, mit Ausnahme des Bereich des gewerblichen und geistigen Eigentums. Angesichts des Umfangs der noch ausstehenden Fortschritte sind äusserst bedeutende und nachhaltige Anstrengungen erforderlich, sowohl bei der Angleichung der Gesetzgebung als auch bei der Schaffung der Strukturen zu ihrer Umsetzung. Die vollständige Umstrukturierung des Finanzsektors, um das unerlässliche Vertrauen auf Seiten der Öffentlichkeit und der Investoren wiederherzustellen, steht an erster Stelle auf der Prioritätenliste.

Allgemein stellt die Schwäche der öffentlichen Verwaltung ein grösseres Problem dar, das sowohl die Geschwindigkeit als auch die Qualität der Rechtsangleichung in Frage stellt. Die verschiedenen, zur Umsetzung der Binnenmarktgesetzgebung unabdingbaren Strukturen besitzen gegenwärtig nicht die Fähigkeit, ihrer Aufgabe zu entsprechen.

Was die übrigen Teile des *acquis* betrifft, so dürfte Rumänien, wenn es seine Anstrengungen zur Anpassung fortsetzt, keinen besonderen Schwierigkeiten begegnen, den *acquis* mittelfristig in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine Bildung, Jugend und berufliche Bildung, Forschung und technologische Entwicklung, Fischerei, kleine und mittlere Unternehmen, Verbraucherschutz, Aussenhandel und Entwicklung.

Andererseits wird Rumänien noch substantielle Fortschritte in den Bereichen Telekommunikation, audiovisuelle Medien, Steuerwesen und Zoll machen müssen.

Rumänien hat noch nicht die für einen dynamischen und wettbewerbsfähigen Privatsektor dienlichen Bedingungen geschaffen. Seine Industrie wird daher nur langfristig in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt standzuhalten.

Im Umweltbereich werden sehr bedeutende Anstrengungen erforderlich sein, einschliesslich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Volle Anpassung an den *acquis* könnte erst sehr langfristig erwartet werden und würde höhere öffentliche Aufwendungen erfordern.

Rumänien hat bei der Übernahme des *acquis* im Verkehrssektor gewisse Fortschritte gemacht. Es muss seine Anstrengungen insbesondere in den Bereichen Strassengüterverkehr, See- und Schienenverkehr beschleunigen. Rumänien wird ebenso die erforderlichen Investitionen zur Verwirklichung der TEN vornehmen müssen, die wesentliche Elemente für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts darstellen.

Rumänien muss noch bedeutende Anstrengungen unternehmen, um seine Normen im Bereich Beschäftigung und Soziales denen der Europäischen Union anzugleichen. Fortschritte müssen besonders in den Bereichen Schutz der abhängig Beschäftigten sowie Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer gemacht werden. Ebenso müssen wirksame Aufsichtsstrukturen geschaffen werden.

Im Bereich der Regional- und Strukturpolitik hat Rumänien kaum den Prozess der Festlegung eines Interventionsrahmens eingeleitet, der die Nutzung der Strukturfonds der Union gestattete. Es muss gleichfalls noch ein wirksames Finanzkontrollinstrument schaffen.

Rumänien muss seine Landwirtschaft grundlegend reformieren, bevor es die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen erfüllen kann. Besondere Anstrengungen müssen im Hinblick auf die Agrarstrukturen, die Agrar- und Nahrungsmittelindustrie, die Agrarpolitik und die Gesundheits- und Qualitätskontrolle unternommen werden. Die Stärkung der mit der Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik betrauten Verwaltungsstrukturen ist ebenso erforderlich.

Im Energiebereich müssen noch Anstrengungen bei der Funktionsweise der Monopole, der Preisfestsetzung und der staatlichen Intervention bei Festbrennstoffen und Uran unternommen werden. Rumänien besitzt in Cernavoda ein nach westlicher Technologie errichtetes Kernkraftwerk, das ungefähr 8 % der Elektrizität des Landes produziert. Für die Entsorgung seines nuklearen Abfalls wird eine Lösung gefunden werden müssen.

In Anbetracht der Einschätzung aller betroffenen Bereiche ist es schwierig, aus heutiger Sicht den Zeitpunkt ins Auge zu fassen, an dem Rumänien in der Lage wäre, die Gesamtheit der Massnahmen einzuführen und umzusetzen, die zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und ihrer Verlagerung an die Aussengrenze der Union erforderlich sind.

Rumänien scheint nicht imstande zu sein, an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion** teilzunehmen, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschliesst. Es ist zu früh für ein Urteil darüber, ob es im Zeitpunkt des Beitritts in der Lage wäre, Teil der Euro-Zone zu werden: Die Erfüllung der Konvergenzkriterien hängt ab vom Erfolg des laufenden Strukturwandels; sie ist auf keinen Fall Bedingung für einen Beitritt.

Rumänien sieht sich im Bereich **Justiz und Inneres** einer besonderen Herausforderung gegenüber. Es hat bei der Übernahme des *acquis* auf diesem Gebiet bisher begrenzte Fortschritte gemacht. Die neue Regierung hat jedoch ein umfangreiches Programm ins Werk gesetzt, um die unerlässlichen institutionellen Reformen zu einem gute Ende zu führen.

Rumänien dürfte in der Lage sein, den sich aus der **Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik** ergebenden Verpflichtungen ohne Schwierigkeiten zu entsprechen. Es hat kürzlich die Beziehungen zu seinen Nachbarn verbessert und den grössten Teil der Streitigkeiten geregelt, die zu Gegensätzen mit ihnen führen könnten.

4) Verwaltung und Justiz

Die Verwaltungsstrukturen Rumäniens werden grössere und nachhaltige Reformanstrengungen erfordern, wenn das Land über die Fähigkeit verfügen will, den *acquis* wirksam anzuwenden.

Die Fähigkeit der Justiz, eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, ist ein gewichtiges Element insbesondere der Verwirklichung des Binnenmarkts. Es ist in diesem Stadium schwierig, in diesem Bereich eine Einschätzung vorzunehmen.

Aufgrund der von ihr durchgeführten Analyse ergibt sich für die Kommission, dass

- die aktuelle Verbesserung, die dem Machtantritt einer neuen Regierung gefolgt ist, absehen lässt, dass Rumänien im Begriff ist, die politischen Kriterien zu erfüllen;
- Rumänien beträchtliche Fortschritte beim Aufbau einer Marktwirtschaft gemacht hat, aber noch ernsthafte Schwierigkeiten hätte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten;
- ungeachtet der festgestellten Fortschritte Rumäniens die wesentlichen Bestandteile insbesondere des binnenmarktbezogenen *acquis* weder übernommen noch umgesetzt hat; auch sind Zweifel erlaubt, ob es in der Lage wäre, mittelfristig die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen zu übernehmen; ausserdem müssen beträchtliche Anstrengungen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Beschäftigung und Soziales, Justiz und Inneres sowie Landwirtschaft unternommen werden; ganz allgemein sind umfangreiche Reformen unerlässlich, damit das Land Strukturen erhält, die zur konkreten Anwendung des *acquis* in der Lage sind.

In Anbetracht dieser Überlegungen ist die Kommission der Ansicht, daß Beitrittsverhandlungen mit Rumänien eröffnet werden sollten, sobald Rumänien genügend Fortschritte bezüglich der Erfüllung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen gemacht hat, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt wurden.

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird Rumänien helfen, sich auf die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen besser vorzubereiten, indem es sich bemüht, die in der Stellungnahme identifizierten hauptsächlichen Probleme zu lösen. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von Rumänien verzeichneten Vorschläge vorlegen.

Slowenien

Slowenien hat seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 10. Juni 1996 eingereicht. Er ist Teil des historischen Prozesses, der der Teilung Europas ein Ende setzt, und Ausdruck der Verankerung der Demokratie in diesem Land.

Gemäss Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag Sloweniens ausgearbeitet.

Slowenien hat das am 10. Juni 1996 unterzeichnete **Europa-Abkommen** noch nicht ratifiziert und muss zuvor die Verfassung ändern, um die darin noch enthaltenen Einschränkungen des Eigentumsrechts für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu beseitigen. Dementsprechend vollzieht sich die Vorbereitung Sloweniens auf den Beitritt auf der Grundlage des am 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Interim-Abkommens. Die Regierung hat ebenfalls die zur Umsetzung der Politik der europäischen Integration erforderlichen Strukturen zur nationalen Koordination geschaffen. Die Regierung hat der Schaffung der erforderlichen institutionellen Strukturen zur Umsetzung des **Weissbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein weiterer wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Sie hat im Mai 1996 ein Dreijahresprogramm zur Umsetzung dieser Massnahmen beschlossen und plant, vor Ende 1997 eine Gesamtstrategie zu diesen Fragen festzulegen.

Der Beitrittsantrag ist entsprechend den vom Europäischen Rat in Kopenhagen während seiner Tagung im Juni 1993 festgelegten Kriterien analysiert worden. Gemäss seinen Schlussfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das wirkliche Funktionieren der Demokratie einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Die slowenischen Institutionen funktionieren ordnungsgemäss, die verschiedenen Gewalten sind sich der Grenzen ihrer Zuständigkeiten bewusst und auf Zusammenarbeit bedacht. Die Wahlen von 1992 und 1996 waren frei und fair. Die Opposition nimmt in üblicher Weise an der Arbeit der Institutionen teil.

Im Lande gibt es zudem keine grösseren Probleme im Bereich der Wahrung der Grundrechte. Die Arbeitsweise der Justiz und die Rückgabe von Hab und Gut an vom kommunistischen Regime beraubte Alteigentümer bedürfen noch bestimmter Verbesserungen. Die Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung muss noch gestärkt werden.

Slowenien besitzt somit die Merkmale einer Demokratie, die über stabile Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz garantieren.

2) Wirtschaftliche Kriterien

Slowenien hat nach einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ab 1993 ein Wiederaufleben des Wachstums (1994: + 5,3 %, 1995: + 3,9 %, 1996: + 3,1 %) erfahren, das sich im Rahmen ausgeglichener öffentlichen Finanzen, einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz und eines Rückgangs der Inflation (9,1 % im Jahre 1996) vollzogen hat. Slowenien zählt 2 Millionen Einwohner und das BIP pro Kopf entspricht 59 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt etwa 7 % der Erwerbsbevölkerung (5 % der Bruttowertschöpfung). Der Handel mit der Union hat sich seit 1991 beträchtlich entwickelt und repräsentiert heute 65 % des Aussenhandels Sloweniens.

Im Hinblick auf die vom Europäischen Rat von Kopenhagen festgelegten wirtschaftlichen Kriterien stellt sich die Situation Sloweniens wie folgt dar:

Slowenien kann als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden. Liberalisierung und Privatisierung sind beträchtlich vorangeschritten, und die Wirtschaft wurde erfolgreich stabilisiert. Jedoch fehlt es in einigen Sektoren, insbesondere im Finanzsektor, an Wettbewerb, die Arbeitsweise der Marktmechanismen ist noch verbesserungsbedürftig, und die notwendigen Reformen des Steuersystems und des Sozialsystems sind noch nicht abgeschlossen.

Slowenien dürfte in der Lage sein, **Wettbewerbsdruck und Marktkräften in der Union** mittelfristig standzuhalten, vorausgesetzt dass wirtschaftliche Starrheiten reduziert werden. Es verfügt über eine diversifizierte Exportbasis, die Arbeitskräfte sind geschult und haben ein hohes Ausbildungsniveau, und die Infrastruktur ist relativ gut. Jedoch ist die Umstrukturierung der Unternehmen langsam verlaufen aufgrund des Konsenscharakters wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse und den Anreizen für Arbeitnehmer wie Manager zur Wahrung des status quo. Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit sind durch schnelle Lohnerhöhungen bei langsamem Produktivitätsanstieg behindert worden. Das niedrige Niveau ausländischer Direktinvestitionen spiegelt diese Strukturprobleme wider, die angegangen werden müssen.

3) Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen

Die Fähigkeit zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- das Europa-Abkommen, das insbesondere Verpflichtungen im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des Freihandels, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens vorsieht;
- die Umsetzung der wesentlichen im Weissbuch aufgezählten Massnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes;
- der Fortschritt bei der Übertragung der übrigen Teile des *acquis*

Slowenien, das das Europa-Abkommen noch nicht ratifiziert hat, hat bei der Anwendung der entsprechenden Bestimmungen des Interim-Abkommens Fortschritte gemacht, und die Rate der Übertragung der im Weissbuch vorgesehenen Verordnungen und Richtlinien ist zufriedenstellend.

Für die Gesamtheit der mit dem **Binnenmarkt** verbundenen Bereiche, insbesondere Unternehmensbilanzierung, gegenseitige Anerkennung berufsqualifizierender Abschlüsse und geistiges Eigentum sind die gesetzlichen Grundlagen praktisch geschaffen. Nach slowenischer Einschätzung ist die Mehrheit der Massnahmen teilweise oder ganz übertragen worden. Zur vollständigen Übernahme des *acquis* müssen von Slowenien noch gesetzgeberische Anstrengungen unternommen werden.

Ungeachtet der unternommenen Anstrengungen müssen die tatsächlichen Fortschritte, die bei der Übertragung von Rechtsakten festzustellen sind, noch von konkreten Umsetzungsmassnahmen sowie von der Schaffung einer wirksamen Verwaltungsinfrastruktur begleitet werden. Substantielle Bemühungen sind noch erforderlich im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, des Wettbewerbs, der Versicherungen, des freien Kapitalverkehrs, der Produktkonformität und der Normung. Die Einführung der Mehrwertsteuer ist eine Priorität erster Ordnung. Die Umsetzung und Anwendung sollten als vollwertige Bestandteile der Heranführungsstrategie angesehen werden, die über die Primärgesetzgebung hinaus ebenfalls technische Normung einschliessen sollte.

Was die **übrigen Teile des *acquis*** betrifft, so sollte Slowenien, wenn es seine Vorbereitungen auf den Beitritt aktiv fortsetzt, keinen besonderen Schwierigkeiten

begegnen, den *acquis* mittelfristig in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine Bildung, Jugend und berufliche Bildung, Forschung und technologische Entwicklung, Telekommunikation, audiovisuelle Medien, kleine und mittlere Unternehmen, Verbraucherschutz, Aussenhandel, Entwicklung und Zollkontrollen.

Das gegenwärtige Niveau und die künftigen Aussichten für die Wettbewerbsfähigkeit der Mehrheit der slowenischen **Industrie** berechtigen zu einer positiven Erwartung hinsichtlich ihrer Fähigkeit, mittelfristig dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Probleme könnten jedoch durch bestimmte Starrheiten des Arbeitsmarkts sowie für diejenigen Sektoren und Unternehmen auftreten, die noch nicht umstrukturiert worden sind.

Im **Umweltbereich** werden sehr bedeutende Anstrengungen erforderlich sein, einschliesslich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Die volle Anpassung an den *acquis* könnte erst langfristig erwartet werden und würde höhere öffentliche Aufwendungen erfordern.

Bei der Übernahme des *acquis* im **Verkehrsbereich** hat Slowenien bereits befriedigende Fortschritte gemacht. Wenn es seine Anstrengungen im Bereich des Strassengüterverkehrs und beim Schienenverkehr fortsetzt, dürften im Verkehrsbereich keine Schwierigkeiten zu erwarten sein. Es hat sich verpflichtet, die zur Verwirklichung der TEN erforderlichen Investitionen vorzunehmen, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten.

Es sollte gleichermassen instande sein, mittelfristig den *acquis* im Bereich **Beschäftigung und Soziales** zu übernehmen. Jedoch müssen noch Anstrengungen unternommen werden beim Schutz der abhängig Beschäftigten und bei der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer. Slowenien muss ebenfalls die Unabhängigkeit der mit der Aufsicht betrauten Instanzen garantieren.

Im Bereich der **Regional- und Strukturpolitik** hat Slowenien eine Entwicklungspolitik eingeführt, deren Durchführung es dem Land gestatten sollte, mittelfristig die Gemeinschaftsregeln umzusetzen und die Strukturfonds zu nutzen. Es muss jedoch seine Finanzkontrollinstrumente beträchtlich verstärken.

Wenn in der **Landwirtschaft** Fortschritte im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich, bei der Stärkung der Strukturen zur Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), bei der Umstrukturierung des Agrar- und Nahrungsmittelsektors sowie der Stärkung einer Politik der ländlichen Entwicklung erreicht werden, so dürfte der Beitritt mittelfristig für Slowenien keine bedeutsamen Probleme bei der sachgemässen Durchführung der GAP mit sich bringen.

Im **Energiebereich** müssen noch Anstrengungen hinsichtlich der Funktionsweise der Monopole, der Preisfestsetzung, des Netzzugangs und der staatlichen Intervention bei Festbrennstoffen unternommen werden. Slowenien besitzt in Krsko, gemeinsam mit Kroatien, ein etwa 20 % der Elektrizität des Landes produzierendes Kernkraftwerk, das mit westlicher Technologie errichtet wurde. Für die Entsorgung seiner nuklearen Abfälle muss eine Lösung gefunden werden.

In Anbetracht der Einschätzung aller betroffenen Bereiche scheint es, dass Slowenien mittelfristig in der Lage sein könnte, die zur Abschaffung der Kontrollen an den **Binnengrenzen** und ihrer Verlagerung an die Aussengrenze der Union erforderlichen Massnahmen einzuführen und umzusetzen.

Die Teilnahme Sloweniens an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion**, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschliesst, könnte einige Schwierigkeiten bereiten angesichts der fehlenden Vereinbarkeit der für die Zentralbank geltenden Regeln mit denen der Europäischen Union und der Notwendigkeit, den Banksektor umzustrukturieren. Dagegen ist es zu früh für ein Urteil darüber, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden: Die Erfüllung der Konvergenzkriterien hängt vom Erfolg des laufenden Strukturwandels ab; sie ist auf keinen Fall Bedingung für einen Beitritt.

Das Land dürfte gleichfalls in den nächsten Jahren den *acquis* im Bereich **Justiz und Inneres** übernehmen können, auch wenn die Arbeitsweise des Justizapparats, die Behandlung von Asylbewerbern und die Bekämpfung des organisierten Verbrechens besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

Slowenien dürfte in der Lage sein, den sich aus der **Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik** ergebenden Verpflichtungen ohne Schwierigkeiten zu entsprechen.

Slowenien hat seit 1991 seine Beziehungen zu seinen Nachbarn verstärkt und mit ihnen Verträge über Freundschaft und gute Nachbarschaft abgeschlossen. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass zwischen Slowenien und Kroatien noch eine Streitigkeit über die Seegrenze besteht.

4) Verwaltung und Justiz

Wenn Slowenien die eingeleitete Reform seiner Verwaltung fortsetzt, ist es möglich, dass mittelfristig die zur wirksamen Anwendung des *acquis* erforderlichen Strukturen vorhanden sein werden.

Die Fähigkeit der Justiz, eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, ist ein gewichtiges Element insbesondere der Verwirklichung des Binnenmarkts. Wenn Slowenien die erforderlichen Massnahmen trifft, dürfte das Justizsystem mittelfristig in der Lage sein, den *acquis* anzuwenden.

Aufgrund der von ihr durchgeführten Analyse ergibt sich für die Kommission, dass

- Slowenien über die Merkmale einer mit stabilen Institutionen verfügt, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten;
- Slowenien als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden kann und fähig sein sollte, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten;
- Slowenien hinsichtlich der Übernahme des *acquis*, insbesondere was seine wirksame Anwendung im Binnenmarktbereich betrifft, beträchtliche Anstrengungen unternehmen muss; ausserdem werden bedeutende Fortschritte auf den Gebieten Umweltschutz, Beschäftigung und Soziales und Energie gemacht werden müssen; ganz allgemein sind Reformen unerlässlich, damit das Land Strukturen erhält, die zur konkreten Anwendung des *acquis* in der Lage sind.

In Anbetracht dieser Überlegungen empfiehlt die Kommission die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Slowenien.

Die Heranführungsstrategie wird Slowenien helfen, sich schneller auf die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, indem es sich bemüht, die in der Stellungnahme identifizierten Schwachpunkte zu beseitigen. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von Slowenien erreichten Fortschritte vorbereiten.

Slowakei

Die Slowakei hat ihren Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union am 27. Juni 1995 eingereicht. Er ist Teil des historischen Prozesses, der der Teilung Europas ein Ende setzt.

Gemäß Artikel O des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission auf Antrag des Rates eine Stellungnahme zum Beitrittsantrag der Slowakei ausgearbeitet.

Die Vorbereitung der Slowakei auf den Beitritt vollzieht sich insbesondere auf der Grundlage des im Februar 1995 in Kraft getretenen **Europa-Abkommens**. Die Umsetzung des **Weissbuchs** vom Mai 1995 über den Binnenmarkt - ein wesentlicher Bestandteil der Heranführungsstrategie - verläuft auf der Grundlage eines von der Regierung festgelegten Programms. Die Regierung hat ebenfalls die zur Umsetzung der Politik der europäischen Integration erforderlichen Strukturen zur nationalen Koordination geschaffen.

Der Beitrittsantrag ist entsprechend den vom Europäischen Rat in Kopenhagen während seiner Tagung im Juni 1993 festgelegten Kriterien analysiert worden. Gemäss seinen Schlussfolgerungen sollen die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden, wenn sie den folgenden Bedingungen entsprechen:

- Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Bewertung anhand dieser drei Gruppen von Kriterien - politische und wirtschaftliche sowie die Fähigkeit zur Übernahme des *acquis* - bezieht auch die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz ein, die Prinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft umzusetzen sowie den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in der Praxis anzuwenden und durchzusetzen.

Die bei der Vorbereitung der Stellungnahmen angewandte Methode bestand in einer mittelfristig vorausschauenden Analyse der Situation jedes Beitrittskandidaten, die erreichte Fortschritte und bereits eingeleitete Reformen berücksichtigt. Hinsichtlich der politischen Voraussetzungen hat die Kommission eine Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen, die über eine beschreibende Darstellung von Institutionen hinausgeht, um das wirkliche Funktionieren der Demokratie einzuschätzen.

1) Politische Kriterien

Die Situation in der Slowakei weist im Hinblick auf die vom Europäischen Rat in Kopenhagen gesetzten Bedingungen mehrere Probleme auf.

Die Funktionsweise der slowakischen Institutionen wird durch die Tatsache bestimmt, dass die von der Verfassung den übrigen Gewalten zugewiesenen Kompetenzen von der Regierung nicht ausreichend respektiert und die Rechte der Opposition von ihr zu häufig missachtet werden. Das konstante Spannungsverhältnis zwischen der Regierung und dem Staatspräsidenten ist ein Beispiel dafür. Ebenso stellen die Umstände, unter denen die Regierung vor sehr kurzer Zeit die Entscheidungen des Verfassungsgerichts und des Zentralen Referendumskomitees bei der Abstimmung vom 23. und 24. Mai 1997 missachtet hat, die Stabilität der Institutionen unmittelbar in Frage. Schliesslich hat die jüngste Ablehnung, die Opposition an der Arbeit der Institutionen, insbesondere an der parlamentarischen Kontrolle, zu beteiligen, diese Tendenz verstärkt.

In diesem Zusammenhang ist der Gebrauch, den die Regierung von der Polizei und den Geheimdiensten macht, besorgniserregend, und substantielle Anstrengungen müssen unternommen werden, um die Unabhängigkeit der Justiz und zufriedenstellende Bedingungen für ihre Arbeit besser zu gewährleisten.

Ausserdem muss die Behandlung der ungarischen Minderheit verbessert werden, die noch immer nicht den Vorteil eines Gesetzes über den Gebrauch der Minderheitensprachen geniesst, obwohl die slowakischen Behörden sich zu seinem Erlass verpflichten haben und die Verfassung dies vorsieht. Die Situation der Roma (Zigeuner) bedarf ebenfalls der Aufmerksamkeit der Regierungsbehörden.

Auch wenn festzustellen ist, dass der von der slowakischen Verfassung bestimmte institutionelle Rahmen dem einer parlamentarischen Demokratie mit freien und fairen Wahlen entspricht, so ist im Lichte des oben Gesagten die Bilanz insgesamt nicht befriedigend, und zwar weder im Hinblick auf die Stabilität der Institutionen noch hinsichtlich ihrer Verankerung im politischen Leben. Trotz der von der Europäischen Union mittels mehrerer Démarchen und Erklärungen abgegebenen Empfehlungen konnte keine fühlbare Verbesserung festgestellt werden.

2) Wirtschaftliche Kriterien

Nach einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen 1989 und 1993 um etwa 25 % hat die Slowakei ab 1994 ein Wiederaufleben des Wachstums erlebt, das 1995 und 1996 bei niedriger Inflation (1996: 5,4 %) hohe Raten erreicht hat (1995: + 6,8 %; 1996: + 6,9 %). Es ist jedoch einhergegangen mit einem Anstieg des Haushaltsdefizits und vor allem einer Verschlechterung der Zahlungsbilanz.

Die Slowakei zählt 5,4 Millionen Einwohner, und das BIP pro Kopf entspricht 41 % des EU-Durchschnitts. Der Agrarsektor beschäftigt etwa 10 % der Erwerbsbevölkerung (6 % der Bruttowertschöpfung). Der Aussenhandel mit der Europäischen Union hat sich seit 1989 beträchtlich entwickelt und repräsentiert 36 % der Einfuhren und 41 % der Ausfuhren der Slowakei.

Im Hinblick auf die vom Europäischen Rat von Kopenhagen festgelegten **wirtschaftlichen Kriterien** stellt sich die Situation der Slowakei wie folgt dar:

Die Slowakei hat die meisten der zum Aufbau einer **Marktwirtschaft** nötigen Reformen eingeführt. Das Preissystem wurde liberalisiert, und Allokationsentscheidungen sind infolge des fortgeschrittenen Privatisierungsprozesses dezentralisiert. Nichtsdestoweniger wurde 1996 ein restriktives Preisgesetz eingeführt, und das im Entwurf vorliegende Gesetz zur Unternehmensrevitalisierung würde einen grösseren Schritt weg von Marktmechanismen bedeuten. Der Finanzsektor muss gestärkt werden, und bei der Regulierung des Konkursverfahrens und der Kapitalmärkte sind Fortschritte erforderlich.

Die Slowakei dürfte imstande sein, dem **Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Europäischen Union** mittelfristig standzuhalten, jedoch würde dies eine transparentere und stärker marktorientierte Politik erfordern. Einige Jahre lang ist die Wirtschaft bei niedriger Inflation schnell gewachsen. Das Land hat ein niedriges Lohnniveau und geschulte Arbeitskräfte. Jedoch ist die Umstrukturierung der Unternehmen langsam verlaufen, was schrittweise das Wirtschaftswachstum und die Zahlungsbilanz untergräbt. Das niedrige Niveau ausländischer Direktinvestitionen spiegelt diese Strukturprobleme wider, die zügig und transparent angegangen werden müssen.

3) Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen

Die Fähigkeit zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) wurde anhand mehrerer Indikatoren eingeschätzt:

- das Europa-Abkommen, das insbesondere Verpflichtungen im Bereich des Niederlassungsrechts, der Inländerbehandlung, des Freihandels, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Auftragswesens vorsieht;
- die Umsetzung der wesentlichen im Weissbuch aufgezählten Massnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes;
- der Fortschritt bei der Übertragung der übrigen Teile des *acquis*

Die Slowakei hat den Verpflichtungen aus dem Europa-Abkommen zum grossen Teil entsprochen, und der Zeitplan zur Umsetzung wurde beinahe eingehalten. Das Abkommen hat zufriedenstellend funktioniert, es aber nicht gestattet, alle Schwierigkeiten zu lösen, die hinsichtlich der demokratischen Arbeitsweise der Institutionen wie auch im Bereich des Handels - insbesondere mit der Einrichtung eines mit dem Europa-Abkommen nicht vereinbaren Systems der Hinterlegung von Einfuhrabgaben durch die slowakische Seite - haben auftreten können. Die Slowakei weist einen befriedigenden Rate der Übertragung der im Weissbuch vorgesehenen Verordnungen und Richtlinien auf.

In wichtigen Bereichen des Binnenmarkts wie Gesellschaftsrecht, Banken, freier Kapitalverkehr und Steuerwesen sind bereits bedeutsame Fortschritte bei der Übertragung in nationales Recht gemacht worden, auch wenn die Arbeit fortgeführt werden muss, um eine Angleichung an die gemeinschaftlichen Bestimmungen zu erreichen. Bedeutendere Anstrengungen müssen unternommen werden zur mittelfristigen Übernahme des *acquis* in den Bereichen Normen und Zertifizierung, gewerbliches und geistiges Eigentum, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und Versicherungen.

Ungeachtet der unternommenen Anstrengungen müssen die tatsächlichen Fortschritte, die bei der Übertragung von Rechtsakten festzustellen sind, noch von konkreten Umsetzungsmassnahmen sowie von der Schaffung einer wirksamen Verwaltungsinfrastruktur begleitet werden. Die Slowakei verfügt über bestimmte Instrumente, die angemessen funktionieren, aber in mehreren Bereichen müssen noch bedeutende Anstrengungen unternommen werden, insbesondere beim öffentlichen Auftragswesen, dem geistigen und gewerblichen Eigentum und der Normung.

Was die übrigen Teile des *acquis* betrifft, so dürfte die Slowakei, wenn sie ihre Vorbereitungen auf den Beitritt fortsetzt, keinen besonderen Schwierigkeiten begegnen, den *acquis* mittelfristig in folgenden Bereichen anzuwenden: allgemeine Bildung, Jugend und berufliche Bildung, Forschung und technologische Entwicklung, audiovisuelle Medien, kleine und mittlere Unternehmen, Verbraucherschutz, Aussenhandel und Entwicklung.

Andererseits wird die Slowakei in den Bereichen Telekommunikation und Zollkontrollen noch substantielle Fortschritte erreichen müssen.

Ein zufriedenstellender Verlauf der Integration der slowakischen Industrie in den europäischen Markt könnte mittelfristig auf Schwierigkeiten stossen. Erforderlich ist eine Diversifizierung weg von der Schwerindustrie und eine wirkungsvollere Umstrukturierung von Unternehmen.

Im **Umweltbereich** werden sehr bedeutende Anstrengungen erforderlich sein, einschliesslich massiver Investitionen und der Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung zur Rechtsdurchsetzung. Eine volle Anpassung an den *acquis* könnte erst lang- bis sehr langfristig erwartet werden.

Die Slowakei hat Anstrengungen zur Übernahme des *acquis* im **Verkehrsbereich** unternommen, aber es müssen noch deutliche Fortschritte im Strassengüterverkehr und im Bahnsektor gemacht werden. Nur unter der Voraussetzung, dass die Situation sich verbessert, kann damit gerechnet werden, dass der Verkehrsbereich keine grossen Schwierigkeiten bereitet. Die Slowakei muss, insbesondere in Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen, in die nötigen Anstrengungen einwilligen, um sich in das europäische Verkehrsnetz zu integrieren und an der Verwirklichung der transeuropäischen Netze teilzunehmen, die wesentliche Elemente eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts darstellen.

Die Slowakei muss noch bedeutende Anstrengungen unternehmen, um ihre Normen im Bereich **Beschäftigung und Soziales** denen der Europäischen Union anzugleichen. Fortschritte müssen insbesondere gemacht werden beim Schutz der abhängig Beschäftigten, der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer und den Aufsichtsstrukturen, die gegenwärtig nicht über die zur ordnungsgemässen Durchführung ihrer Aufgaben erforderliche Unabhängigkeit verfügen.

Im Bereich der **Regional- und Strukturpolitik** muss die Slowakei den bestehenden regionalen Ungleichheiten grössere Aufmerksamkeit schenken und angemessene Mechanismen der Finanzkontrolle festlegen, damit sie die Gemeinschaftsregeln umsetzen und zu gegebener Zeit die Strukturfonds nutzen kann.

Wenn in der **Landwirtschaft** Fortschritte im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich, bei der Stärkung der Strukturen zur Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und bei der Umstrukturierung des Agrar- und Nahrungsmittelsektors erreicht werden, so dürfte der Beitritt mittelfristig für die Slowakei keine bedeutsamen Probleme bei der sachgemässen Durchführung der GAP mit sich bringen.

Im **Energiebereich** müssen noch Anstrengungen hinsichtlich der Funktionsweise der Monopole, der Preisfestsetzung, des Netzzugangs und der staatlichen Intervention bei Festbrennstoffen unternommen werden. Die Slowakei, die in Bohunice ein Kernkraftwerk besitzt, das etwa 50 % der Elektrizität des Landes produziert, und in Mochovce eine neue Anlage errichtet, muss mittelfristig in Bohunice zwei Einheiten modernisieren, damit sie den international akzeptierten Sicherheitsnormen entsprechen, und die angemessenen Massnahmen zur Schliessung derjenigen Einheiten ergreifen, die nicht modernisiert werden können. Auch für die Entsorgung der nuklearen Abfälle muss eine langfristige Lösung gefunden werden.

In Anbetracht der Einschätzung aller betroffenen Bereiche ist es schwierig, aus heutiger Sicht den Zeitpunkt ins Auge zu fassen, zu dem die Slowakei in der Lage wäre, die Gesamtheit der Massnahmen einzuführen und umzusetzen, die zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und ihrer Verlagerung an die Aussengrenze der Union erforderlich sind.

Die Teilnahme der Slowakei an der dritten Stufe der **Wirtschafts- und Währungsunion**, die die Koordination der Wirtschaftspolitiken und die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs einschliesst, könnte einige Schwierigkeiten bereiten angesichts der fehlenden Vereinbarkeit der für die Zentralbank geltenden Regeln mit denen der Europäischen Union und der Notwendigkeit, den Banksektor umzustrukturieren. Es ist zu früh für ein Urteil darüber, ob das Land zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein wird, Teil der Euro-Zone zu werden: Die Erfüllung der Konvergenzkriterien hängt vom Erfolg des laufenden Strukturwandels ab; sie ist auf keinen Fall Bedingung für einen Beitritt.

Das Land dürfte gleichfalls den *acquis* im Bereich **Justiz und Inneres** mittelfristig übernehmen können, auch wenn die Frage der Grenzkontrollen und der Visapolitik und die Bekämpfung des organisierten Verbrechens besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Die Erzielung von Fortschritten in diesem Bereich hängt auch von der Wahrung grundlegender demokratischer Prinzipien ab.

Die Slowakei dürfte in der Lage sein, den sich aus der **Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik** ergebenden Verpflichtungen ohne Schwierigkeiten zu entsprechen. Seit 1989 hat sie ihre Beziehungen zu ihren Nachbarn verstärkt und nahezu alle Streitigkeiten bereinigt, die zu Gegensätzen mit ihnen führen konnten.

4) Verwaltung und Justiz

Wenn die Slowakei bedeutende Anstrengungen zur Reform ihrer Verwaltung unternimmt, ist es möglich, dass mittelfristig die zur wirksamen Anwendung des *acquis* erforderlichen Strukturen vorhanden sein werden.

Die Fähigkeit der Justiz, eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, ist ein gewichtiges Element insbesondere der Verwirklichung des Binnenmarkts. Es ist in diesem Stadium schwierig, hier eine Einschätzung abzugeben.

* * *

Aufgrund der von ihr durchgeführten Analyse ergibt sich für die Kommission, dass die Slowakei infolge der Instabilität ihrer Institutionen, deren mangelnder Verankerung im politischen Leben und den Verstößen gegen demokratische Prinzipien nicht in ausreichender Weise die vom Europäischen Rat von Kopenhagen gesetzten Bedingungen erfüllt.

Diese Situation ist umso bedauerlicher, als das Land mittelfristig den wirtschaftlichen Kriterien genügen könnte und entschlossen die Übernahme des *acquis* insbesondere im Hinblick auf den Binnenmarkt betrieben hat, auch wenn noch bedeutende Fortschritte erzielt werden müssen, um seine wirksame Anwendung zu gewährleisten.

In Anbetracht dieser Überlegungen ist die Kommission der Ansicht, daß Beitrittsverhandlungen mit Slowakei eröffnet werden sollten, sobald Slowakei genügend Fortschritte bezüglich der Erfüllung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen gemacht hat, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt wurden.

Die verstärkte Heranführungsstrategie wird der Slowakei helfen, sich auf die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorzubereiten, indem sie sich bemüht, die in der Stellungnahme identifizierten hauptsächlichen Probleme anzugehen. Die Kommission wird spätestens Ende 1998 einen Bericht über die von der Slowakei verzeichneten Fortschritte vorlegen.

