

Erste Beschlußempfehlung und erster Bericht
des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
(22. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 13/8391 –

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)]

A. Problem

Die „Agenda 2000“ bildet die umfassende Antwort der Europäischen Kommission auf das Ersuchen, das der Europäische Rat von Madrid im Dezember 1995 an sie gerichtet hatte. In der „Agenda 2000“ werden in einem einzigen Dokument die breiteren Perspektiven für die Entwicklung der Europäischen Union (EU) und ihrer Politik bis in die Zeit nach der Jahrtausendwende, horizontale Fragen der Beitrittsproblematik, die Revision der Strukturfonds sowie der künftige Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006 vor dem Hintergrund einer erweiterten Union dargestellt. Die „Agenda 2000“ enthält darüber hinaus eine Zusammenfassung der Schlußfolgerungen der EU-Kommission zu den Beitrittsanträgen der mittel- und osteuropäischen (MOE) Länder Bulgarien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, der Tschechischen Republik, Rumänien, Slowenien und der Slowakei. Der Europäische Rat von Luxemburg wird am 12./13. Dezember 1997

zum Thema Verhandlungsbeginn und Erweiterungsprozeß – Strategie für die Erweiterung – einen detaillierten Beschluß fassen. Dagegen wird er zu den Fragen der Reform der Strukturfonds und der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie zum künftigen Finanzrahmen der EU allenfalls allgemeine Leitlinien empfehlen.

B. Lösung

Annahme einer ersten EntschlieÙung, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, beim kommenden Europäischen Rat von Luxemburg darauf hinzuwirken, daß der Erweiterungsprozeß mit allen 10 MOE-Ländern sowie Zypern gemeinsam zu eröffnen ist. Die Beitrittsverhandlungen sind mit jedem Kandidaten getrennt zu führen und müssen offen gestaltet werden. Alle Beitrittskandidaten sind von Anfang an in den Erweiterungsprozeß einzubinden. Die Beitrittsverhandlungen hängen aber maßgeblich von den erzielten Reformfortschritten und der Reformdynamik jedes Kandidaten ab. Konkrete Beitrittsverhandlungen sollen mit den Kandidaten aufgenommen werden, die die weitesten Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien gemacht haben und von der Europäischen Kommission für eine erste Erweiterungsrunde vorgeschlagen wurden. Die von den Beitrittsstaaten erreichten Fortschritte bei der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes sind von der EU-Kommission laufend zu überprüfen. Der Erweiterungsprozeß ist einzubetten in eine flexible finanzielle, technische und politische Heranführungsstrategie, wobei die praktische Zusammenarbeit zwischen der EU und den Beitrittsländern, insbesondere in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der inneren Sicherheit, zu verstärken ist. Teil des die Beitrittsverhandlungen begleitenden Rahmenwerks ist auch die Einrichtung einer „Europa-Konferenz“, in der außer den 15 EU-Mitgliedstaaten und den 11 Beitrittskandidaten auch die Türkei einbezogen ist. Diese Konferenz sollte in erster Linie Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik behandeln. Im Zusammenhang mit der Erweiterung sind institutionelle Reformen wie Ausweitung der qualifizierten Mehrheit im Rat, verbunden mit der entsprechenden Ausweitung des Mitentscheidungsrechts des Europäischen Parlaments, notwendig.

Weiter werden Leitlinien festgelegt in den nachfolgenden Bereichen, die in einer Zweiten Beschlußempfehlung zu einem späteren Zeitpunkt präzisiert werden sollen:

Die Obergrenze für EU-Eigenmittel von 1,27 v. H. des EU-Brutto-sozialprodukts ist auf absehbare Zeit beizubehalten, sie sollte jedoch in den nächsten Jahren deutlich unterschritten werden, um Finanzspielraum für die Erweiterung zu schaffen. Die Agrarpolitik ist im Hinblick auf die Erweiterung und die anstehenden WTO-Verhandlungen zu reformieren, insbesondere mit dem Ziel, gesunde ländliche Strukturen zu erhalten und eine angemessene Lebenshaltung der ländlichen Bevölkerung zu sichern. Die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU ist auf die ärmsten Regionen zu konzentrieren, ihre Effizienz ist zu erhöhen.

Bei der Überprüfung des EU-Finanzsystems sind insbesondere die Grundsätze der gegenseitigen Solidarität und der fairen Lastenteilung besser zu berücksichtigen.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuß

C. Alternativen

Aufnahme konkreter Verhandlungen gleichzeitig mit allen beitrittswilligen Ländern, die die politischen Kriterien erfüllen, Bildung einer Ständigen Konferenz zur Erweiterung der EU mit allen den Beitritt ansprechenden Ländern und Schaffung der notwendigen institutionellen Reformen der EU noch vor dem Beitritt.

D. Kosten

Die Kosten für die Osterweiterung sind im Rahmen der derzeitigen Obergrenze der EU-Eigenmittel aufzubringen.

Erste Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die europäische Einigung sichert dauerhaft Frieden, Freiheit und Wohlstand für die Menschen in ganz Europa. Die Einigung war von Beginn an auf ein größeres Europa angelegt. Das Ende des Kalten Krieges und die Überwindung der unnatürlichen Spaltung unseres Kontinents bieten die historische Chance, das europäische Einigungswerk maßgeblich voranzutreiben. Die Aufnahme der Staaten Mittel- und Osteuropas, mit denen die EU durch Europaabkommen verbunden ist, und von Zypern in die EU ist eine friedens- und sicherheitspolitische Notwendigkeit, an der die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer geographischen Lage und ihrer Geschichte ein besonderes Interesse hat. Die Erweiterung wird darüber hinaus wesentlich zur Vertiefung der politischen Union, zur Förderung des Wohlstandes und zur Stärkung der Stellung Europas in der sich globalisierenden Welt beitragen. Die Einbindung der beitretenden Staaten in den europäischen Integrationsprozeß entspricht zudem dem fundamentalen Interesse an Stabilität dieser Staaten.

Der Europäische Rat wird auf seiner Tagung im Dezember in Luxemburg grundlegende Entscheidungen über den Erweiterungsprozeß treffen. Dazu gehören insbesondere auch praktische Vorkehrungen für die erste Phase der Verhandlungen und die Intensivierung der Heranführungsstrategie, die den Erweiterungsprozeß beschleunigen und erleichtern soll. Zu einem späteren Zeitpunkt wird über Reformen des EU-Finanzsystems, der Agrarpolitik, der Strukturpolitik und bezüglich der EU-Institutionen und -Entscheidungsverfahren zu beschließen sein. Diese Reformen sind nicht nur für die EU-Erweiterung notwendig, sondern auch Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der EU. Die EU-Kommission hat in ihrem Dokument „Agenda 2000“ auch zu diesen Fragen ihre grundlegenden Auffassungen dargelegt. Sie stellen – auch wenn ihnen nicht in allen Punkten gefolgt werden kann – eine wichtige Diskussionsgrundlage dar.

Bei der Überprüfung des EU-Finanzsystems wird es darauf ankommen, den Grundsätzen von gegenseitiger Solidarität und fairer Lastenteilung künftig besser gerecht zu werden. Die Obergrenze für EU-Eigenmittel von 1,27 v.H. des EU-Bruttosozialprodukts sollte auf absehbare Zeit beibehalten werden. In den nächsten Jahren sollte die Obergrenze deutlich unterschritten werden, um Finanzspielraum für die Erweiterung zu schaffen. Die Agrarpolitik muß im Hinblick auf die Erweiterung und die anstehenden WTO-Verhandlungen so reformiert werden, daß in Deutschland gesunde ländliche Strukturen erhalten bleiben, die angemessene Lebenshaltung der ländlichen Bevölkerung gesichert ist, die Verbraucher zu angemessenen Preisen mit Lebensmitteln versorgt werden und den Erfordernissen eines sich liberalisierenden Welt-

handels Rechnung getragen wird. Bei der Struktur- und Kohäsionspolitik müssen Reformen zu größerer Konzentration auf die ärmsten Regionen und zu gesteigerter Effizienz der eingesetzten Instrumente führen. Im Zusammenhang mit der Erweiterung sind weitere institutionelle Reformen, insbesondere die Ausweitung der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat, verbunden mit der entsprechenden Ausweitung des Mitentscheidungsrechts des Europäischen Parlaments, notwendig. Erweiterung und Vertiefung bedingen sich dabei gegenseitig.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, bei den anstehenden Entscheidungen auf folgendes hinzuwirken:

1. Der jetzt beginnende Erweiterungsprozeß umfaßt 11 Beitrittskandidaten: Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, die Slowakei, Bulgarien und Rumänien sowie Zypern. Er muß dem übergeordneten Ziel dienen, den Reformprozeß in den Staaten Mittel- und Osteuropas unumkehrbar zu machen und Frieden, Freiheit, Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechte sowie wirtschaftliche Stabilität in ganz Europa zu sichern. Der Erweiterungsprozeß setzt sich insbesondere aus der sog. „verstärkten Heranführungsstrategie“ und individuellen Beitrittsverhandlungen zusammen. Er ist mit allen 11 Staaten gemeinsam zu eröffnen; davon werden starke Impulse für die Fortsetzung der Reformanstrengungen ausgehen. Auch für die Bevölkerung in den Beitrittsstaaten muß klar erkennbar werden, daß das Verhältnis zur EU eine neue Qualität erlangt hat.
2. Die verstärkte Heranführungsstrategie besteht nicht nur aus finanzieller Förderung und technischer Beratung bei der weiteren Vorbereitung auf den Beitritt, sondern auch aus der gezielten politischen Heranführung an die Instrumente und Mechanismen der EU. Sie ist an die individuellen Gegebenheiten in jedem Beitrittsland anzupassen. Die Staaten, die z. Z. noch am weitesten von der Erfüllung der Kriterien entfernt sind, sind dabei besonders zu berücksichtigen. Der Beitrittsprozeß muß 1998 mit der verstärkten Heranführung der Beitrittsländer an die EU beginnen.

Darüber hinaus sollte auch die praktische Zusammenarbeit zwischen der EU und den Beitrittsländern in Bereichen von besonderem gemeinsamen Interesse, wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der inneren Sicherheit, möglichst frühzeitig verstärkt werden. Insbesondere bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität besteht Bedarf an intensiverer Kooperation – dies ist auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 1997 in Amsterdam festgestellt worden.

3. Der Erweiterungsprozeß muß offen gestaltet werden: Dies schließt die Möglichkeit ein, daß auch mit denjenigen Kandidaten, die zunächst noch nicht die Voraussetzungen erfüllen, aber rasche Reformfortschritte machen, die Beitrittsverhandlungen aufgenommen und zügig abgeschlossen werden können. Konkrete Beitrittsverhandlungen sollen mit den Kandidaten aufgenommen werden, die die weitesten Fortschritte bei der Erfül-

lung der Kopenhagener Kriterien gemacht haben und von der EU-Kommission für eine erste Erweiterungsrunde vorgeschlagen wurden. Der Verlauf dieser Verhandlungen hängt maßgeblich von den erzielten Reformfortschritten und der Reformdynamik ab.

4. Ziel ist es, alle Beitrittskandidaten von Anfang an in den Prozeß einzubinden und mögliche negative innenpolitische Rückschläge sowie negative Signale an ausländische Direktinvestoren zu vermeiden. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, daß jedes Land gemäß seinen tatsächlichen Fortschritten bei der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes zum Ziel kommt. Die Fortschritte sind von der EU-Kommission laufend zu überprüfen. Die EU-Kommission sollte dem Europäischen Rat alle sechs Monate einen Bericht über den Stand der Reformen und der Beitrittsverhandlungen geben.
5. Die Türkei hat eine Perspektive auf EU-Mitgliedschaft. Ihr Beitrittswunsch ist nach den gleichen Standards und Kriterien zu beurteilen wie der anderer beitrittswilliger Staaten. Derzeit erfüllt die Türkei die Voraussetzungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nicht. Es liegt im Interesse Europas, auf Reformen in der Türkei zu drängen, die das Land auf den Weg bringen, der eine Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Beitrittsvoraussetzungen ermöglicht. Um die Türkei stärker an die EU heranzuführen, sollten einerseits die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei im Rahmen der Zollunion ausgebaut, andererseits die Türkei in eine Europakonferenz mit den 15 EU-Mitgliedstaaten und den 11 Kandidaten im Beitrittsprozeß einbezogen werden. Die Konferenz sollte in erster Linie Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik behandeln.

Bonn, den 10. Dezember 1997

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Dr. Norbert Wiczorek

Vorsitzender

Michael Stübgen

Berichterstatter

Heidemarie Wiczorek-Zeul

Berichterstatterin

Dr. Helmut Lippelt

Berichterstatter

Dr. Helmut Haussmann

Berichterstatter

Erster Bericht der Abgeordneten Michael Stübgen, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Dr. Helmut Lippelt und Dr. Helmut Haussmann

I. Zum Verfahren – mitberatende Ausschüsse

Die Unterrichtung durch die Bundesregierung betreffend die Vorlage der Kommission über die Erweiterung der Europäischen Union (EU) – Drucksache 13/8391 – wurde am 12. September 1997 dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung überwiesen. Im Wege der Mitberatung wurden beteiligt: der Auswärtige Ausschuß, der Innenausschuß, der Rechtsausschuß, der Finanzausschuß, der Haushaltsausschuß, der Ausschuß für Wirtschaft, der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Ausschuß für Arbeit- und Sozialordnung, der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Ausschuß für Gesundheit, der Ausschuß für Verkehr, der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung sowie der Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus.

Die nachfolgenden Ausschüsse haben jeweils empfohlen, die Vorlage zur Kenntnis zu nehmen: der Auswärtige Ausschuß in seiner 73. Sitzung am 29. Oktober 1997, der Innenausschuß in seiner 69. Sitzung am 8. Oktober 1997, der Rechtsausschuß in seiner 104. Sitzung am 10. Dezember 1997, der Haushaltsausschuß in seiner 87. Sitzung am 13. November 1997, der Ausschuß für Wirtschaft in seiner 66. Sitzung am 8. Oktober 1997, der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in seiner 73. Sitzung am 29. Oktober 1997, der Ausschuß für Verkehr in seiner 60. Sitzung am 12. November 1997 sowie der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie in seiner 62. Sitzung am 29. Oktober 1997.

Folgende mitberatende Ausschüsse haben ein inhaltliches Votum abgegeben: der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in seiner 82. Sitzung am 29. Oktober 1997, der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung in seiner 118. Sitzung am 12. November 1997, der Ausschuß für Gesundheit in seiner 104. Sitzung am 29. Oktober 1997, der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in seiner 61. Sitzung am 8. Oktober 1997, der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in seiner 64. Sitzung am 12. November 1997 und der Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus in seiner 60. Sitzung am 29. Oktober 1997. Die mitgeteilten Voten betreffen im wesentlichen die dem Zweiten Bericht des Ausschusses vorbehaltenen Themen (Struktur- und Kohäsionsfonds, Gemeinsame Agrarpolitik und künftiger Finanzrahmen der EU) und werden daher in diesem Ersten Bericht nicht mitgeteilt. Von Bedeutung für das in diesem Ersten Bericht behandelte

Thema „Erweiterung“ sind lediglich die Nummern 1 und 2 des Votums des mitberatenden Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung:

„Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages

1. *nimmt die Vorlage der Kommission über die Erweiterung der Europäischen Union zur Kenntnis und unterstützt den Vorschlag der Kommission, baldige Verhandlungen über den Beitritt mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Estland, Slowenien und Zypern aufzunehmen;*
2. *stellt fest, daß die EU die Voraussetzungen dafür schaffen muß, daß ihre Institutionen reibungslos funktionieren und gleichzeitig der erreichte Grad der Integration bewahrt wird, damit die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten ein Erfolg wird. Deshalb sind institutionelle und politische Reformen innerhalb der EU notwendig, damit die EU auch bei einer größeren Zahl von Mitgliedstaaten handlungsfähig bleibt.“*

II. Gegenstand der Vorlage

Die EU hat mit den 10 MOE-Staaten Bulgarien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, der Tschechischen Republik, Rumänien, Slowenien, der Slowakei sowie mit Zypern Assoziierungsverträge abgeschlossen, die bis auf die Abkommen mit den baltischen Staaten und mit Slowenien bereits in Kraft sind. Alle diese Staaten haben Anträge zum Beitritt zur EU gestellt. Die EU-Kommission hat bereits im Jahre 1993 – unter der Voraussetzung eines entscheidenden Durchbruchs beim Zypernproblem – den Antrag Zyperns befürwortet. Sie hatte jedoch deutlich zum Ausdruck gebracht, daß mangels Ausbleibens einer politischen Lösung der Zypernfrage in absehbarer Zeit die Frage des Beitritts erneut überdacht werden sollte. Zu den Beitrittsanträgen der MOE-Länder hatte der Europäische Rat in Kopenhagen im Juni 1993 erklärt, daß die assoziierten MOE-Länder, die dies wünschen, Mitglieder der EU werden können, sobald sie in der Lage sind, „den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen“. Die hierzu entwickelten sog. Kopenhagener Kriterien umfassen:

- institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte und Achtung und Schutz von Minderheiten,
- eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Union standzuhalten,

- die Fähigkeit, die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele sich zu eigen zu machen.

Gemäß EU-Vertrag hat die EU-Kommission am 16. Juli 1997 zu den Beitrittsanträgen Stellungnahmen abgegeben. Ihre Stellungnahmen hat sie mit den weiteren vom Europäischen Rat angeforderten Papieren zu den Auswirkungen der Erweiterung sowie ihren Vorstellungen zum Finanzrahmen 2000 bis 2006 zu einem Gesamtpapier unter dem Titel „Agenda 2000“ zusammengefaßt. Gegenstand der „Agenda 2000“ ist die Erweiterung der EU mit Beitrittsszenario und Begleitstrategie, außerdem thematische Aussagen zu den Kernelementen der Strukturfondsreform, der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und der künftigen Finanzierung der EU. Zum ersten Thema „Erweiterung der EU“ – das in dieser ersten Beschlußempfehlung und im ersten Bericht im Mittelpunkt steht – schlägt die EU-Kommission zunächst die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien sowie Zypern vor. Nach dem Kommissionsvorschlag sollten die Verhandlungen auf folgenden Grundsätzen beruhen: Vollständige Übernahme des Besitzstandes zum Zeitpunkt des Beitritts sowie Übergangsregelungen, d.h. befristete Ausnahmen in begründeten Fällen. Die Beitrittsverhandlungen sollten mit einer vorbereitenden ersten Phase zur Durchleuchtung des Sekundärrechts der EU beginnen. In der Begleitstrategie schlägt die EU-Kommission als übergreifenden Rahmen für sämtliche EU-Heranhilfen beim ersten Pfeiler den Abschluß von „Beitrittspartnerschaften“ für alle Beitrittskandidaten vor. Dabei handelt es sich um Vereinbarungen zwischen der EU-Kommission und den einzelnen Kandidaten, in denen EU-Hilfsleistungen programmiert und an zeitlich und inhaltlich präziserte Reformverpflichtungen der Kandidaten geknüpft sein sollen. Im Rahmen der Beitrittspartnerschaften soll auch das bestehende Heranführungsinstrumentarium – Assoziationsräte und -ausschüsse nach dem Europaabkommen, PHARE-Programm, Mittel zur Agrarförderung, Strukturmaßnahmen auf regionaler Ebene sowie die Teilnahme der Kandidaten an EU-Gemeinschaftsprogrammen – koordiniert werden. Die Entscheidung über Abschluß und Ausgestaltung der „Beitrittspartnerschaften“ soll nach den Vorstellungen der EU-Kommission allein von ihr getroffen werden. Der vom Europäischen Rat von Essen beschlossene Strukturierte Dialog soll nach Auffassung der EU-Kommission auslaufen.

Als Teil des begleitenden Rahmenwerks zu den Beitrittsverhandlungen schlägt die EU-Kommission auch die Einrichtung einer sog. „Europakonferenz“ vor. Diese Konferenz, die außerhalb der verbesserten Heranführungsstrategie bleibt, soll sich mit Themen aus dem zweiten und dritten Pfeiler befassen.

Das Agenda-Dokument der EU-Kommission, insbesondere das von ihr vorgeschlagene „Gruppenmodell“, war in der Folgezeit Gegenstand heftiger Kontroversen sowohl in den Mitgliedstaaten der EU als auch in den Beitrittsländern. Die Argumentation der nach dem Ansatz der EU-Kommission zunächst „durchgefallenen“ Bewerberländer Slowakei, Rumä-

nien, Bulgarien, Lettland und Litauen, der Kommissionsansatz würde innenpolitische Rückschläge in den zunächst ausgeklammerten Bewerberländern provozieren und die Vorbeitrittsbemühungen dieser Länder schwerwiegend behindern, weil der Kommissionsansatz das Investitionsverhalten insbesondere ausländischer Investoren negativ beeinflussen würde, wurde von einigen Mitgliedstaaten geteilt. Zum Teil wurde auch die Aktualität der Fakten, die die EU-Kommission zur Begründung ihres Vorschlages vorgetragen hatte, angezweifelt. Die Beratungen der Mitgliedsregierungen – vor allem im Allgemeinen Rat – waren in einer Art „Seiltanz“ darauf gerichtet, Optionen für eine vermittelnde Lösung zu erarbeiten, mit der sowohl alle 11 Beitrittsanwärter befriedigt als auch eine angemessene Form der Einbindung der Türkei in den Integrationsprozeß entwickeln würde, die dem besonderen Verhältnis der Türkei zur EU Rechnung tragen könnte.

Die von dem Europäischen Rat in Luxemburg am 13./14. Dezember 1997 zu treffende Entscheidung kann auch nicht isoliert von der Fülle der schwerwiegenden komplexen politischen und strategischen Probleme getroffen werden, die alle mit der Beitrittsfrage engstens verknüpft sind. So sind grundsätzliche Entscheidungen zu treffen über das künftige System der Verteilung von Milliarden ECU zwischen den bisherigen und künftigen Mitgliedstaaten – dies im Rahmen einer neuen Finanzordnung der EU, die, was die Nettobelastung der Mitgliedstaaten angeht, mehr als bisher dem Gedanken der Leistungsfähigkeit verpflichtet ist. Hierbei sind auch die Besitzstände und Interessen der Mitgliedstaaten des Mittelmeerraums gegenüber den neuen Anforderungen aus Mittel- und Osteuropa neu auszubalancieren, weiter sind die Strukturfonds und die künftige Gemeinsame Agrarpolitik neu zu regeln und schließlich ist die institutionelle Funktionsfähigkeit einer EU mit bis zu 25 Mitgliedstaaten zu bewahren.

Der letzte Allgemeine Rat vor dem Europäischen Rat von Luxemburg hat am 9. Dezember 1997 zu folgender Meinungsbildung geführt:

Für den Erweiterungsprozeß ist folgende – komplexe – Struktur vorgesehen:

„Dach“ des Erweiterungsprozesses ist die Europakonferenz, die im Februar/März 1998 beginnen soll. Bei dieser handelt es sich um einen multilateralen, globalen und inklusiven Rahmen, der die 15 Mitgliedstaaten der EU, die 10 Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa, Zypern und die Türkei umfaßt; gegebenenfalls können auch andere Länder eingeladen werden, die aktiv ihre „europäische Berufung“ betreiben. Dabei wird etwa an die Schweiz und Norwegen gedacht. Die Europakonferenz trifft sich einmal pro Jahr auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs und dem Präsidenten der EU-Kommission und ein- oder zweimal pro Jahr auf der Ebene der Außenminister. Gegenstand der Europakonferenz soll die Erörterung von Fragen allgemeinen Interesses sein, um die Kooperation, insbesondere auf den Gebieten der Außenpolitik, der internationalen Verbrechensbekämpfung, Europa der Bürger u.ä., zu entwickeln und zu vertiefen.

Unter dem Dach der Europakonferenz sollen klar die folgenden „Säulen“ unterschieden werden. Zum einen der eigentliche Erweiterungsprozeß unter Beteiligung der 15 Mitgliedstaaten der EU, der 10 MOE-Ländern sowie Zypern, zum anderen als zweite „Säule“ eine von dem Erweiterungsprozeß deutlich zu trennende Annäherungsstrategie EU/Türkei. Nach den Vorstellungen des Allgemeinen Rates soll der Erweiterungsprozeß wie folgt organisiert werden: Einmal pro Jahr sollen ein Treffen der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der EU-Kommission, ein- oder zweimal pro Jahr ein Treffen der Außenminister stattfinden. Nach Bedarf können weitere Treffen der Fachminister (z. B. Justiz und Inneres, Umwelt und Energie) stattfinden. Die den Erweiterungsprozeß prägende Vorbeitrittsstrategie charakterisiert sich durch bilaterale Beitrittspartnerschaften zwischen der EU und den 10 MOE-Ländern sowie durch eine Verstärkung der Heranführungshilfe. Der Stand des Erweiterungsprozesses wird überwacht und aktualisiert durch jährliche Fortschrittsberichte für die 10 MOE-Länder. Der Erweiterungsprozeß soll – voraussichtlich am 31. März 1998 im Rahmen eines Außenministertreffens der EU-Mitgliedstaaten, der 10 Mitgliedstaaten Ost- und Mitteleuropas und Zyperns – durch die Einrichtung einer einheitlichen Plattform in Gang gesetzt werden.

Konkrete Beitrittsverhandlungen mit den Kandidaten, die die weitesten Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien gemacht haben und von der EU-Kommission für eine erste Erweiterungsrunde vorgeschlagen wurden, beginnen im April 1998 mit einem gemeinsamen screening des Gemeinschaftsbesitzstandes.

Die Verhandlungen zwischen der EU und den 10 MOE-Ländern sowie Zypern werden individuell im Rahmen einer Regierungskonferenz gemäß Artikel O des EU-Vertrages durchgeführt.

In der zweiten „Säule“ des Erweiterungsprozesses, der Annäherungsstrategie EU/Türkei, tagen die Assoziationsräte EU/Türkei zweimal pro Jahr. Unter grundsätzlicher Bestätigung der Beitrittsperspektive soll als eigentliche Strategie der Annäherung die Ausschöpfung des Abkommens von Ankara, die Vertiefung der Zollunion, finanzielle Zusammenarbeit in der EU sowie die legislative Annäherung und Übernahme des *Acquis Communautaire* vorgesehen werden.

Das Europäische Parlament hat sich gleichfalls ausgiebig mit dem Agenda-Dokument befaßt. In seiner Entschließung vom 4. Dezember 1997 hat es u. a. das Recht aller beitrittswilligen Länder, die die in Kopenhagen 1993 festgesetzten politischen Kriterien erfüllen, unterstrichen, gleichzeitig den verstärkten Erweiterungs- und Verhandlungsprozeß aufzunehmen und daß dieser Prozeß für alle 11 Länder Anfang 1998 beginnen sollte. Das Europäische Parlament ist der Auffassung, daß sowohl die Intensität, als auch Zeitplan und Abschluß der Verhandlungen davon abhängen, inwieweit jedes beitrittswillige Land die Voraussetzung für den Beitritt erfüllt. Insbesondere sollten intensive Verhandlungen auf individueller Grundlage mit den Ländern beginnen, die die größ-

ten Fortschritte erzielt haben; hierbei würde die Einschätzung der EU-Kommission hinsichtlich der diesbezüglichen Länder grundsätzlich unterstützt. Die Vorbereitungen für die Mitgliedschaft sollten für alle Beitrittskandidaten auf der Grundlage der Gleichbehandlung stattfinden, wobei gleichzeitig die beträchtlichen Unterschiede in Stand und Geschwindigkeit der Entwicklung anerkannt werden. In jährlichen Bewertungen durch die Kommission sollte die Rangordnung der Bewerberländer überprüft werden und flexibel von den erzielten Ergebnissen abhängig gemacht werden. Das Europäische Parlament hat betont, daß der aus dem Amsterdamer Vertrag hervorgegangene institutionelle Rahmen nicht die erforderlichen Voraussetzungen für eine Erweiterung, die das Funktionieren der Union und die Effizienz ihres Handelns nicht gefährdet, erfüllt. Folgerichtig müßten vor jeder Erweiterung, nicht erst dann, wenn die Zahl der Mitgliedstaaten über 20 liegt, institutionelle Reformen vorgenommen werden. Die Europakonferenz wird als ein wesentliches Instrument der politischen Zusammenarbeit angesehen, um alle europäischen Länder, die einen Beitritt anstreben und durch Assoziationsabkommen mit der Union verbunden sind, in multilaterale einmal jährlich stattfindende Gespräche mit der Union über Themen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres einzubeziehen. Die Teilnahme der Türkei an der Europakonferenz läßt das Europäische Parlament offen, befürwortet jedoch für den EU-Beitrittsantrag der Türkei einen energischeren Ansatz. Es betont zugleich die Notwendigkeit einer besonderen Beziehung zwischen der Türkei und der EU auf hohem Niveau, die über die bestehende Zollunion hinausgehe.

Der Bundesrat begrüßte in seiner Entschließung vom 28. November 1997 die Erweiterungsstrategie der EU-Kommission, wonach die Beitrittsverhandlungen mit Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik, Slowenien und Zypern, die die Kopenhagener Kriterien am ehesten erfüllten, aufzunehmen seien. Zugleich wurde die von der EU-Kommission vorgeschlagene Intensivierung der Heranführungsstrategie für die Beitrittskandidaten befürwortet. Hierbei könnte nach Auffassung des Bundesrates die Europakonferenz ein sinnvolles Instrument sein. Die Europakonferenz müßte mit den im Rahmen der Beitrittspartnerschaften vorgesehenen multilateralen Ad-hoc-Dialogen verknüpft sein. Im Zusammenhang mit der Erweiterung müßten auch die noch offenen Fragen der institutionellen Reform gelöst werden.

III. Beratungen im federführenden Ausschuß

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Vorlage in einer ersten Sitzung am 24. September 1997 in Anwesenheit des Botschafters der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union behandelt. Weitere Sitzungen des Ausschusses befaßten sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Struktur- und Kohäsionsfonds (so am 1. Oktober 1997), mit dem Themenschwerpunkt „Neuer Finanzrahmen (2000 bis 2006)“ der EU und mit dem deutschen Beitrag zur Finanzierung der EU, hier in

Anwesenheit des Mitglieds der EU-Kommission Erkki Liikanen (in der 62. Sitzung am 8. Oktober 1997), mit dem Thema „Szenario der Beitrittsverhandlungen“, zusammen mit dem Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, (so in der 63. Sitzung am 29. Oktober 1997), erneut mit dem Thema Struktur- und Kohäsionsfonds in der 64. und 65. Sitzung am 12. November 1997, mit dem Beitrittsszenario in der 66. Sitzung am 27. November 1997 und schließlich mit dem Thema der Revision der gemeinsamen Agrarpolitik, zusammen mit Kommissar Fischler, (in der 67. Sitzung am 10. Dezember 1997). In den Beratungen des Ausschusses schälte sich bald als übereinstimmende Auffassung heraus, daß der Ausschuß rechtzeitig vor dem Europäischen Rat von Luxemburg eine Beschlußempfehlung formulieren sollte, die sich schwerpunktmäßig mit den Fragen des Beitrittsszenarios und der Beitrittsstrategie, und nur am Rande – in Form von allgemeinen Richtlinien – mit den Problemen der Revision der Struktur- und Kohäsionsfonds, der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem künftigen Finanzrahmen der EU befassen sollte. Diese letzteren Fragen sollten – nach Maßgabe der Ergebnisse des noch laufenden Verhandlungsprozesses in den Organen der EU – einer späteren zweiten Beschlußempfehlung nebst Bericht vorbehalten bleiben. Es wurde auch deutlich, daß der Ausschuß nach Möglichkeit zu einem gemeinsamen Text einer Beschlußempfehlung kommen wollte.

Die Fraktion der CDU/CSU vertrat in den Ausschußberatungen die Auffassung, daß man mit dem von ihr vorgelegten und vom Ausschuß beschlossenen Antrag ein Kompromißmodell gefunden habe, das einen „gemeinsamen Startschuß“ für künftige Beitritte mit anschließendem Verhandlungsbeginn nur mit einem ausgewählten Kreis von Beitrittskandidaten beinhalte. Das Modell berücksichtige zwei Dinge:

Der Beginn des Erweiterungsprozesses mit allen 10 MOE-Staaten mache deutlich, daß jeder Kandidat – bei entsprechenden eigenen Anstrengungen, die auf dem Kopenhagener EU-Gipfel beschlossenen Kriterien zu erfüllen – die Chance habe und behalte, zum Abschluß eines Beitrittsvertrages zu kommen. Gleichzeitig werde hinsichtlich des Kandidatenkreises für den Beginn der Beitrittsverhandlungen der Einschätzung der Kommission Rechnung getragen, daß nur 5 MOE-Staaten und Zypern derzeit weitestgehende Fortschritte zur Erfüllung der Kopenhagener Kriterien gemacht haben.

Die Fraktion der SPD stellte in den Ausschußberatungen den Antrag, daß der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern solle, daß

1. die Chancen, die sich für Europa aus der Osterweiterung ergeben, genutzt werden müßten. Mit der Aufnahme mittel- und osteuropäischer Staaten in die EU könne die unnatürliche Spaltung Europas überwunden und eine tragfähige Grundlage für einen dauerhaften Frieden auf dem Kontinent geschaffen werden. Die EU habe sich als Garantin für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlichen Wohlstand erwiesen. Dies müsse auch für eine erweiterte EU gelten.

Nach der zutreffenden Ansicht der EU-Kommission seien die von ihr vorgeschlagenen 6 Länder am ehesten geeignet, den Anforderungen einer Vollmitgliedschaft zu genügen.

Im Rahmen einer Europäischen Konferenz sollten alle Mitgliedstaaten der EU und die mittel- und osteuropäischen Länder, die für einen Beitritt in Frage kommen und die mit der EU durch ein Europa-Abkommen verbunden sind, sowie Zypern, vertreten sein. In dieser Konferenz könnten Fragen, die für alle Beteiligten von Interesse sind, beraten werden. Dies gelte insbesondere für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie für Justiz und Inneres. Vor allem könnte damit verhindert werden, daß die Länder, die noch nicht in der ersten Erweiterungsrunde für den Beitritt vorgesehen sind, sich von der europäischen Entwicklung abgekoppelt fühlen.

Die mittel- und osteuropäischen Staaten müßten bereits jetzt im Rahmen einer finanziell ausgestatteten „Vor-Beitrittsstrategie“ auf die Vollmitgliedschaft in der EU vorbereitet werden. Dies gelte auch für die mittel- und osteuropäischen Länder, die nicht zur ersten Erweiterungsrunde gehörten. Ihr späterer Beitritt sei durch die Entscheidung der EU-Kommission nicht in Frage gestellt. Er komme dann in Betracht, wenn diese Länder die Kriterien des Kopenhagener EU-Gipfels erfüllten. Diese „Vor-Beitrittsstrategie“ mache Maßnahmen erforderlich, die die demokratischen Strukturen in diesen Ländern unterstützen und den Strukturwandel im Hinblick auf mehr Konvergenz förderten.

Die Erweiterung der EU könne – wie die EU-Kommission feststelle – beträchtliche politische und wirtschaftliche Vorteile für alle Beteiligten mit sich bringen.

Je mehr Mitglieder die EU umfasse, desto schwieriger werde aber der Interessenausgleich. Deshalb müßten alle Maßnahmen der EU zum Vorteil der bisherigen Mitgliedstaaten und der Beitrittskandidaten sorgfältig vorbereitet werden.

Die EU müßte ihrerseits die erforderlichen institutionellen Maßnahmen treffen, damit die Osterweiterung ein Erfolg werde. Im Zusammenhang mit der ersten EU-Erweiterung müßte die EU-Kommission verkleinert werden. Dabei würden die großen Mitgliedstaaten nicht umhinkommen, auf ihr zweites Mitglied in der EU-Kommission zu verzichten.

Im Bereich der europäischen Gesetzgebung müßten Mehrheitsentscheidungen im Rat die Regel werden. Von diesem Prinzip dürfte nur in wenigen Fällen abgewichen werden.

Die Fraktion der SPD begrüße den Vorschlag der EU-Kommission, mit den Beitrittskandidaten auf der Grundlage eines klaren Arbeitsprogrammes und eines festen Zeitplanes zu verhandeln und jährliche Berichte über die Fortschritte bei der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die EU Union vorzulegen.

Die Fraktion der SPD forderte in den Ausschußberatungen die Bundesregierung auf,

2. endlich ein stimmiges Konzept vorzulegen und dies in Brüssel bei den Verhandlungen über die „Agenda 2000“ zu vertreten. Dieses Konzept müsse die verschiedenen Reformvorhaben kohärent miteinander verbinden, zumal die Voraussetzung für eine erfolgreiche Osterweiterung sei. Dazu gehörten insbesondere die Reform der EU-Agrar- und Strukturpolitik sowie die Weiterentwicklung der sozialen Dimension.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte in einem im Ausschuß gestellten Antrag die Bundesregierung auf, in die Beratungen des Europäischen Rates in Luxemburg folgende Vorschläge einzubringen:

- a) Erweiterungsfähig wird die Union nur dann sein, wenn nationale Egoismen einem politischen Konzept Platz machen. Parallel zu den Beitrittsverhandlungen und vor Unterzeichnung des ersten Beitrittsvertrages sind die für eine erfolgreiche Erweiterung notwendigen institutionellen Reformen zu vollziehen; das bedeutet die Revision der Stimmengewichtung und der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie die Verkleinerung der Kommission in einer Form, die sowohl Repräsentanz als Effizienz gewährleistet. Ein erster, aber unzureichender Schritt in diese Richtung ist der Verzicht der großen Mitgliedsstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland auf den zweiten Kommissar.
- b) Die Beitrittsverhandlungen sollen zu Beginn nächsten Jahres zum gleichen Zeitpunkt mit allen Ländern aufgenommen werden, die die politischen Kriterien erfüllen. Die gleichzeitige Aufnahme der Verhandlungen wird einerseits verhindern, daß einige Länder sich nun in den Wartestand versetzt fühlen, andererseits aber eine flexible bilaterale Kooperation und Heranführung bis zum endgültigen Beitritt erlauben. Absehbar ist, daß nicht alle beitragswilligen Staaten zum gleichen Zeitpunkt Vollmitglieder werden. Vielmehr werden sich die Dauer der sog. „verstärkten Heranführungsstrategie“ und die Übergangszeit für die einzelnen Beitrittsländer entsprechend ihrer besonderen Ausgangslage und der weiteren Reformschritte unterscheiden. Besonders zu unterstützen wären dabei die Staaten, die schon die politischen Kriterien erfüllen, deren wirtschaftliche Entwicklung und Fähigkeit zur Übernahme des *Acquis Communautaire* aber noch weit unter den Beitrittskriterien liegen.

Es liegt im Interesse der Europäischen Union, allen beitragswilligen Staaten eine realistische Perspektive auf Mitgliedschaft zu bieten; will die Union jedoch nicht hinter ihren eigenen Anspruch als Gemeinschaft demokratischer Staaten zurückfallen, so muß sie die politischen Kriterien für den Beginn von Beitrittsverhandlungen überaus ernst nehmen: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte und Schutz von Minderheiten sind die unverzichtbaren Voraussetzungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

Zwischen dem Beginn von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Republik Zypern, der wünschens-

werten und notwendigen Einbeziehung des nördlichen Teils der Insel und dem Verhältnis der EU zur Türkei besteht eine enge Verknüpfung. Es ist erforderlich, der Türkei eine klare Beitrittsperspektive in Aussicht zu stellen, die an die Forderungen nach Demokratisierung des politischen Systems, friedlicher Lösung der Kurdenfrage und Überwindung der Teilung Zyperns gekoppelt ist. Ohne klare Beitrittsperspektive für die Türkei besteht die Gefahr, daß die Teilung Zyperns zementiert und die Sicherheit der Region insgesamt gefährdet wird.

- c) An einer Ständigen Konferenz zur Erweiterung der Europäischen Union sollen alle Mitgliedsstaaten sowie alle den Beitritt anstrebenden Staaten teilnehmen, einschließlich der Slowakei und der Türkei. Diese soll an die Stelle der geplanten Europa-Konferenz und des vorgeschlagenen Erweiterungsausschusses treten.

In ihrem Rahmen wird die Arbeit des Strukturier-ten Dialogs fortgesetzt.

Die Ständige Konferenz soll nicht nur die Gemeinsame Außen- und Sicherheits-, Innen und Rechtspolitik behandeln, sondern auch gemeinsame Probleme der Beitritte sowie alle Bereiche, die den 1. Pfeiler betreffen. Die Konferenz soll Transparenz über die Beitrittskriterien garantieren. Sie soll die Interessen der beitragswilligen Staaten in ihren verschiedenen Stadien koordinieren, die regionale Zusammenarbeit fördern und eine für die Beitrittsländer verträgliche Integration gewährleisten. Schließlich sollen im Rahmen dieser Konferenz Konsultationen über die Reformanstrengungen der EU und über eine gemeinsame europäische Politik stattfinden.'

Die Fraktion der F.D.P. sprach sich gegen das Gruppenmodell der EU-Kommission mit der Begründung aus, hierdurch würden sich im Ergebnis zwei Gruppen zwischen den Beitrittskandidaten herausbilden. Damit würden nachteilige Auswirkungen auf die Direktinvestitionen, dem eigentlichen Motor der Integration der Beitrittsstaaten, gleichsam vorprogrammiert werden. Auch innenpolitisch würde als Folge der Einreihung in die zweite Gruppe der Druck auf die Durchführung innenpolitischer Reformen (z. B. bei der Privatisierung und Deregulierung) deutlich nachlassen, wodurch die Länder der zweiten Gruppe endgültig in der zweiten Linie verblieben.

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union beschloß in seiner 67. Sitzung vom 10. Dezember 1997 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Gruppe der PDS die Annahme der oben unter 1. wiedergegebenen ersten Beschlußempfehlung.

Der von der Fraktion der SPD in die Ausschußberatungen eingebrachte Antrag (Seite 13) wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, F.D.P., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS gegen die Stimmen der Fraktion der SPD abgelehnt.

Der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in die Ausschußberatungen eingebrachte Antrag (Seite 15) wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Gruppe der PDS abgelehnt.

Bonn, den 10. Dezember 1997

Michael Stübgen

Berichterstatter

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Berichterstatlerin

Dr. Helmut Lippelt

Berichterstatter

Dr. Helmut Haussmann

Berichterstatter